

# Monitoring integrácie Slovenskej republiky do Európskej únie 2003



## *EÚ-monitoring 2003*

**Prístupový proces Slovenska a implikácie pre politické inštitúcie,  
právny štát a regionálnu politiku**

**Editor**

**Vladimír Bilčík**

**Spoluautori**

**Vladimír Benč, Vladimír Bilčík, Daneš Brzica, Radoslav Procházka**

**Vychádza s láskavou podporou Nadácie Friedricha Eberta**

Vydala Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku

a Friedrich Ebert Stiftung zastúpenie v SR

Bratislava, 2004

**ISBN 80-968148-7-7**

**EAN 9788096814879**

## OBSAH

INŠTITUCIONÁLNA ADAPTÁCIA SR PRI VSTUPE DO EÚ.....	3
--	---

*Vladimír Bilčík*

SLOVENSKÉ PRÁVO NA CESTE DO EURÓPY – A NAOPAK O DOPADE PRÍSTUPOVÉHO PROCESU NA PRÁVNY PORIADOK SR.....	24
---	----

*Radoslav Procházka*

REGIONÁLNA POLITIKA V KONTEXTE VSTUPU SR DO EÚ.....	53
---	----

*Vladimír Benč a Daneš Brzica*

Vladimír Bilčík<sup>1</sup>

## Inštitucionálna adaptácia SR pri vstupe do EÚ

Vstup Slovenskej republiky (SR) do Európskej únie (EÚ) vytvára nový kontext pre interakcie politických aktérov a administratívnych štruktúr Slovenskej republiky s členskými krajinami a inštitúciami EÚ. Táto kapitola si kladie dva ciele. Po prvé, text predstavuje určitú rekapituláciu interakcií SR s členskými krajinami a inštitúciami EÚ a poskytuje náčrt inštitucionálneho zázemia SR pred prístupovým procesom a v prístupovom procese do Európskej únie a poukazuje na jeho meniacu sa povahu po ukončení rokovaní o podmienkach členstva SR v EÚ. Po druhé, popisuje hlavné aspekty dopadu začlenenia Slovenska do Európskej únie na politický systém krajiny, ktoré boli výsledkom tlakov vyplývajúcich z nárokov rôznorodých kontextov formujúcich vzťah Slovenskej republiky a Európskej únie. Kapitola poskytuje obraz o úlohe inštitúcií SR pred začiatkom negociácií o podmienkach vstupu do EÚ a následne sa sústreďí na rámec prístupových rokovaní. Neskôr skúma domácu inštitucionálnu adaptáciu v súvislosti s potrebou fungovania krajiny vo vnútri Európskej únie.

Obsah kapitoly ilustruje, že na Slovensku prišlo k určitým zmenám vo fungovaní štruktúr, ktorých úlohou je zabezpečiť realizáciu záväzkov štátu vo vzťahu k členstvu v Európskej únii. Nejedná sa však o zásadné či permanenté modifikácie stavu, ktorý umožnil úspešné zavŕšenie prístupového procesu SR do EÚ. Súčasná inštitucionálna realita skôr odráža širší politický problém vysporiadavania sa z novou formou interakcií Slovenskej republiky s členskými krajinami a štruktúrami EÚ.

### 1. Európska únia a inštitúcie

Politickí aktéri formulujú svoje preferencie a prijímajú rozhodnutia v kontexte inštitucionálnych rámcov. Politickou inštitúciou možno nazvať také spoločenské zoskupenie, ktoré definuje pravidlá verejného správania sa, poskytuje motiváciu a vnútorné limity, ktoré vplývajú na formulovanie politických stratégií a schopnosť dosahovať stanovené politické ciele. (Malová a Houghton, s. 103) Inštitucionálne rámce sú však nielen jedným z určujúcich faktorov pre politické rozhodnutia. Zároveň sa pretvárajú ako výsledok politických rozhodnutí. Zjednodušene povedané, často krát v tom istom momente predstavujú subjekt i objekt politických aktivít.

Politické inštitúcie nie sú statické a menia sa najmä v dynamicky sa vyvíjajúcom verejnom prostredí. Skúsenosť post-komunistickej Európy je zvlášť výpovedným príkladom. Krajiny bývalého sovietskeho bloku prešli od roku 1989 zásadnými úpravami súradníc politického života, ktoré boli podmienené cieľmi celospoločenskej tranzície, ovplyvnené nedávnou komunistickou i dávnejšou historickou skúsenosťou a špecifickými domácimi či medzinárodnými preferenciami aktívnych politických síl. Napriek mnohorakým pretrvávajúcim rozdielom medzi krajinami strednej a východnej Európy počas posledného

---

<sup>1</sup> Autor pracuje ako výskumný pracovník, Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o.

desaťročia zaznamenal tento región viditeľný stupeň inštitucionálnej konvergenie, ku ktorému prispeli zreteľným spôsobom aj podmienky a proces integrácie do Európskej únie.<sup>2</sup>

Európska únia zohrala a zohráva dôležitú úlohu pri tvorbe a pri zmenách povahy politických inštitúcií Slovenska. Vplyv faktoru Európskej únie na formu a obsah politických inštitúcií SR možno rozčleniť do troch základných častí, ktoré čiastočne kopírujú chronológiu vývoja vzťahov SR a členských krajín a inštitúcií EÚ. Prvá forma vplyvu sa týka plnenia politických podmienok, ktoré predstavovali elementárny predpoklad pre obdržanie pozvánky na otvorenie rokovaní o vstupe kandidátskej krajiny do Európskej únie. Druhá forma vplyvu pokrýva obdobie prístupového procesu a najmä kontext rokovaní o podmienkach vstupu medzi Slovenskou republikou a 15 členskými krajinami Európskej únie. Tretia forma vplyvu sa týka najnovšieho vývoja, kedy sa Slovensko ako pozorovateľ v orgánoch Únie či politický účastník Medzivládnej konferencie de facto stáva ďalšou z členských krajín EÚ.

Pri skúmaní prvých dvoch načrtnutých vplyvov Európskej únie na inštitúcie SR možno hovoriť o prípadoch jednosmerného vertikálneho dopadu kondicionality<sup>3</sup> EÚ na politický systém Slovenska. Široký súhrn podmienok Európskej únie prispel k výrazným vnútorným zmenám kandidátskych krajín. (Grabbe, 2001) Proces rozšírenia EÚ takisto generoval určitý spôsob interakcií medzi Európskou úniou a uchádzačmi o členstvo v EÚ, ktoré charakterizovali asymetria vzájomných vzťahov a dôraz na implementáciu *acquis*<sup>4</sup>. (Dimitrova, 2002) Realita asymetrického postavenia viedla k partikulárnemu správaniu sa zo strany kandidátskych krajín, pre ktoré sa hlavným politickým cieľom stal vstup do Európskej únie. Administratívne štruktúry sa prispôbili napĺňaniu podmienok členstva v EÚ. Byrokracia kandidátskych krajín koordinovala a podporovala úsilie prístupového procesu.

V prípade tretieho vplyvu, ktorý sa týka pôsobenia SR v orgánoch EÚ postupne odpadá problém asymetrie a vyvstávajú nové nároky na inštitucionálne usporiadanie. Skúmanie dopadu Európskej únie na domáce inštitúcie sa stáva analyticky zložitejšou úlohou. Tak ako prístupový proces poskytoval istú šablónu kondicionality, z ktorej vyplývali konkrétne povinnosti pre Slovensko, účasť na politických procesoch vo vnútri Únie kladie nové nároky na formulovanie pozícií a priorít SR k situácii a ďalšiemu vývoju v EÚ. Európska únia už nie je len cieľom s postupne sa otvárajúcimi dverami na základe pozitívnych výsledkov pri plnení vopred stanovených podmienok. Stáva sa objektom domácej politiky. Kým prístupový proces znamenal dominantný dopad EÚ v smere zhora-nadol na mnohé aspekty verejného života na Slovensku, členstvo krajiny v Únii prináša kombináciu pokračujúcich vplyvov EÚ s novými možnosťami pre príspevok SR k formovaniu Európskej únie.

Nasledujúce riadky sa pokúšajú detailnejšie zachytiť dynamiku inštitucionálnej adaptácie SR v súvislosti s tromi vyššie uvedenými rámcami, ktoré určovali a určujú vzťahy krajiny s členskými štátmi a inštitúciami Európskej únie. Ponúkajú zúžený pohľad s dôrazom na spôsob formovania vzťahov medzi SR a EÚ a popis hlavných inštitucionálnych zmien súvisiacich s plnením politických kritérií Únie a s realitou prístupového procesu, ktorý predstavoval hlavnú pracovnú úlohu najmä pre výkonnú moc štátu. Vplyv Európskej únie na politický systém kandidátskych krajín je samozrejme oveľa širší a zvyšné dve kapitoly tejto publikácie zachytávajú ďalšie podstatné aspekty dopadov prístupového procesu na verejný priestor krajiny. Spôsob komunikácie s členskými štátmi a inštitúciami EÚ však v mnohom

<sup>2</sup> Pre detailnejší argument pozri Malová a Haughton.

<sup>3</sup> Výraz kondicionalita predstavuje preklad anglického výrazu “conditionality”, ktorý pomenúva široký súhrn podmienok pre vstup kandidátskej krajiny do Európskej únie.

<sup>4</sup> Právo Európskych spoločenstiev. Podrobnejšie pozri Procházka v tejto publikácii.

vypovedá o schopnosti krajiny dodržiavať dohody a efektívne presadzovať vlastné priority. Keďže táto kapitola pojednáva o relatívne dlhšom časovom období – určite z pohľadu dĺžky existencie nezávislej SR, dôraz kladiem na mapovanie dynamiky dominantných trendov inštitucionálnych zmien a zameriavam na popis a analýzu byrokratických štruktúr, ktoré zohrávajú kľúčovú rolu pri tvorbe a presadzovaní politických cieľov a v mnohom vypovedajú o reálnych schopnostiach a obmedzeniach aktérov v EÚ.

## 2. Kontext kritérií

Výsledky zasadnutia Európskej rady v Kodani v júni 1993 otvorili možnosť rozšírenia Európskych spoločenstiev o krajiny post-komunistickej Európy a stanovili všeobecné kritéria pre takéto rozšírenie. Zásadnou podmienkou členstva krajiny v EÚ sa stala schopnosť demonštrovať stabilitu inštitúcií garantujúcich demokraciu, právny štát, ochranu ľudských práv a menšín. Ďalšie kľúčové podmienky sa týkali existencie trhovej ekonomiky a schopnosti vyvstáť tlaky vo vnútri jednotného európskeho trhu, ako aj schopnosti prijať a implementovať právny rámec Európskych spoločenstiev. Navyiac, závery summitu v Kodani konštatovali, že samotné rozšírenie nemôže narušiť fungovanie Európskych spoločenstiev.<sup>5</sup>

Napriek tomu, že podmienky pre kandidátske krajiny artikulované závermi summitu Európskych spoločenstiev (ďalej ES) v Kodani neponúkli jednotný model politickej inštitucionalizácie, pomohli pri kreovaní určitých všeobecných črt polických systémov post-komunistických štátov, ktoré podľa predbežných očakávaní vstúpia do Európskej únie 1. mája 2004.<sup>6</sup> Politickým inštitúciám v krajinách strednej a východnej Európy dominujú koncepty ako parlamentná demokracia, proporčný volebný systém, koaličná vláda a nezávislá súdna moc.

Slovenská republika sa svojím politickým systémom nijakým výrazným spôsobom nelíši od vyššie uvedených všeobecných črt, ktoré sú prítomné vo väčšine krajín strednej a východnej Európy.<sup>7</sup> V súvislosti s budovaním a praktickým napĺňaním vlastného politického systému však prešla výnimočne turbulentným obdobím, ktoré bolo poznačené zahraničnopolitickou izoláciou vlády najmä v rokoch 1996 - 1998 a vyústilo do situácie, kedy z dôvodov neplnenia kodanských politických kritérií Slovenská republika v decembri 1997 neobdržala pozvánku na otvorenie rokovaní o vstupe do EÚ. Analýza dôvodov, ktoré viedli k rozhodnutiu Európskej rady v Luxemburgu koncom roka 1997 nie je predmetom tejto state a čitateľ sa s relevantnými skutočnosťami môže zoznámiť prostredníctvom iných zdrojov. (Pozri Henderson, s. 90 – 95) Zo zreteľom na zámer tohto príspevku sú však podstatné dva faktory. Prvý pojednáva o dopade nedostatkov v plnení kritérií na inštitucionalizáciu vzťahov Slovenska s členskými krajinami a inštitúciami Európskej únie. Druhý sa týka širšieho dlhodobého príspevku kodanských kritérií k formovaniu politických inštitúcií na Slovensku. (Pozri napríklad Schimmelfennig et al., Pridham a Rybář)

### 2.1. Počiatočná inštitucionalizácia vzťahov

<sup>5</sup> Pozri Council of the European Union, *Presidency Conclusions: Copenhagen European Council* (Brusel: Európska únia, 1993).

<sup>6</sup> Jedná sa o Českú republiku, Maďarsko, Poľsko, Slovensko, Estónsko, Litvu, Lotyšsko a Slovinsko. Okrem týchto 8 post-komunistických krajín sa k 1. máju 2004 očakáva vstup Cypru a Malty do Európskej únie.

<sup>7</sup> Určitú výnimku predstavuje Rumunsko výraznejšími právomocami a postavením svojho prezidenta v porovnaní s ostatnými post-komunistickými kandidátskymi krajinami na členstvo v Európskej únii.

Napriek vyššie spomínaným politickým problémom prvotná formálna inštitucionalizácia interakcií s Európskou úniou v kontexte, ktorý vyhranila asociačná dohoda, nepredstavovala pre SR žiaden významný problém. Asociačná dohoda predstavuje právnu bázu upravujúcu vzťahy Slovenskej republiky a Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Pôvodnú asociačnú dohodu, ktorú podpísalo bývalé Československo 16. decembra 1991 nahradila nová asociačná dohoda, ktorú podpísala Slovenská republika s Európskymi spoločenstvami a jej členskými krajinami v októbri 1993. Nová asociačná dohoda vstúpila do platnosti vo februári 1995.<sup>8</sup>

V nadväznosti na asociačnú dohodu vláda SR vytvorila domáci inštitucionálny rámec pre záležitosti Európskej integrácie a špecificky pre implementáciu asociačnej dohody. Na ministerskej úrovni sa vytvorila Rada pre integráciu do Európskej únie vedená podpredsedom vlády. Jeho podpredsedmi sa stali minister zahraničných vecí a podpredseda vlády zodpovedný za aproximáciu práva. Na každom ministerstve vznikol odbor zodpovedný za všetky záležitosti súvisiace s Európskou úniou, ktorý bol zastúpený v Rade pre integráciu do EÚ na základe prejednávanej agendy. Mimo exekutívy vznikol v roku 1996 na pôde Národnej rady SR Výbor pre európsku integráciu, ktorého primárnou úlohou bolo prispieť k práci parlamentu v oblasti integrácie do Európskej únie reprezentovať NR SR vo vzťahu k zahraničným partnerom.

Za účelom interakcií s partnermi v Európskej únii a napĺňania obsahu asociačnej dohody bola na politickej úrovni vytvorená Asociačná rada, zložená s členov Rady Európskych spoločenstiev, Európskej komisie a členov vymenovaných vládou. V prípadoch spomenutých v asociačnej dohode má Asociačná rada právomoc vydávať rozhodnutia. V rámci Asociačnej rady bol vytvorený Asociačný výbor zameraný na riešenie konkrétnych technických problémov a otázok vyplývajúcich z asociačnej dohody. Práci asociačného výboru asistovali rôznorodé technické podvýbory. Okrem pravidelných bilaterálnych stretnutí Asociačnej rady a Asociačného výboru sa Slovenská republika pravidelne zúčastňovala multilaterálnych stretnutí na ministerskej úrovni v rámci takzvaného štrukturovaného dialógu medzi členskými krajinami EÚ a kandidátskymi štátmi. (Pozri Becker a Lippert, 1997) Na parlamentnej úrovni sa etabloval Spoločný parlamentný asociačný výbor zložený z členov Národnej rady a Európskeho parlamentu.

Ako konštatuje správa Európskej komisie z 15. júla 1997, vzťahy medzi Slovenskom a EÚ sa rozvinuli na základe asociačnej dohody a slovenská strana bolo „ochotná využívať mechanizmy“ vzájomných vzťahov na riešenie rôznorodých problémov. (Commission of the European Communities, 1997, s. 13) Základný inštitucionálny rámec pre vzájomnú komunikáciu sa ukázal ako predpoklad funkčného napĺňania cieľov asociačnej dohody. Zásadným problémom pre výraznejší pokrok smerom k rokovaniu o podmienkach členstva v EÚ bola však politická situácia v krajine. Tá istá správa Európskej komisie neodporučila členským štátom začať rokovania o vstupe SR do EÚ z dôvodu neplnenia kodanských politických kritérií. Pre rekapituláciu je potrebné spomenúť, že medzi najvýraznejšie nedostatky v tejto oblasti patrili nerešpektovania rozhodnutí ústavného súdu, postavenie parlamentnej opozície, celková inštitucionálna nestabilita vyplývajúca zo vzťahu prezidenta a predsedu vlády a z vtedajšieho spôsobu voľby prezidenta v NR SR, ako aj nedostatky v kontrolných mechanizmoch vo vzťahu k tajnej službe, v nezávislosti súdництва či postavení národnostných menšín. Summa summarum, exekutíva ako kľúčový aktér vo vzťahoch s Európskou úniou vytvorila elementárny rámec pre domácu správu záležitostí európskej

---

<sup>8</sup> K obsahu a povahe asociačnej dohody pozri viac kapitolu Procházka v tejto publikácii.

integrácie. Efektívne využitie tohto rámca však nebolo možné bez zmien v správaní a konaní vlády, ktorá stála pri jej zrode.

Luxemburský summit EÚ v decembri 1997 tak rozhodol, že Únia nezačne prístupové rokovania so Slovenskom. Naopak, na základe rozhodnutia toho istého summitu sa už v marci 1998 otvorili prístupové rokovania so susedskými krajinami Poľskom, Českom, Maďarskom, ako aj Slovinskom, Estónskom a Cyprom. Slovensko sa dostalo do pozície krajiny, ktorá musela v nasledujúcich rokoch tieto štáty dobiehať v prístupovom procese.

## **2.2. Intenzifikácia inštitucionalizácie a zmeny po voľbách 1998**

Pokrok v komunikácii a plnení integračných cieľov nastal po parlamentných voľbách v septembri 1998. Nová vláda SR pod vedením premiéra Mikuláša Dzurindu si vytýčila za cieľ čo najskôr prekenuť negatívne rozhodnutie Európskej únie z luxemburského summitu v decembri 1997.<sup>9</sup> Už krátko po sformovaní v poradí štvrtého vládneho kabinetu od vzniku nezávislej SR sa začala úzka spolupráca medzi predstaviteľmi Európskej komisie (EK) a členských krajín EÚ a zástupcami novej slovenskej politickej garnitúry. Cieľom obnovených intenzívnych kontaktov bolo pomôcť slovenskej strane v jej úsilí prekonať negatívne zahranično-politické dôsledky činnosti predchádzajúcej vlády Vladimíra Mečiara. V praxi to znamenalo čo najskôr otvoriť rokovania o vstupe do Únie a pokúsiť sa v negotáciách dosiahnuť krajiny luxemburskej skupiny, ktoré začali prístupové rozhovory s EÚ v marci 1998.<sup>10</sup>

Konkrétny výsledok týchto snáh sa dostavil v novembri 1998. Pri príležitosti prvej oficiálnej návštevy nového predsedu vlády v Bruseli sa Mikuláš Dzurinda a Hans van den Broek, člen Európskej komisie, spoločne rozhodli vytvoriť nový inštitucionálny nástroj: Pracovnú skupinu na vysokej úrovni Európska komisia – Slovensko (*The European Commission – Slovakia High Level Working Group*). Jej hlavným účelom bolo pomôcť Slovensku v novom nástupe v procese príprav na členstvo v Európskej únii. Pracovná skupina pod vedením štátneho tajomníka MZV SR Jána Figel'a a zástupcu generálneho riaditeľa Európskej komisie pre zahraničné vzťahy Francois Lamoureuxa sa stretla päť krát v období medzi novembrom 1998 a septembrom 1999.

Existencia Pracovnej skupiny nanovo zastrešila kontakt a najmä prácu medzi oboma stranami. V kontexte príprav na negotácie o vstupe do EÚ predstavovala Pracovná skupina ojedinelý inštitucionálny nástroj, ktorý preukázal zo strany Európskej komisie ochotu prispieť k akcelerácii slovenských úsilí o skoré otvorenie oficiálnych rokovaní o vstupe do Únie. Konzultácie pracovnej skupiny sa zamerali na rozličné aspekty prístupového procesu. Tieto zahŕňali všeobecné politické, ekonomické a legislatívne záležitosti a špecifické otázky, ako napríklad efektivita finančných programov PHARE či jadrová bezpečnosť na Slovensku.

Pracovná skupina prispela k identifikácii a odstráneniu niekorych kľúčových prekážok na ceste Slovenska k prístupovým rokovaniam. Predstavovala krátkodobý inštitucionálny nástroj, ktorý prestal existovať v septembri 1999, potom čo prispel k akcelerácii vzťahov SR a EÚ.

<sup>9</sup> Politické deficity vtedajšej slovenskej vlády sumarizuje Pravidelná správa Európskej komisie, ktorá predchádzala rozhodnutiu luxemburského summitu neotvoriť rokovania o vstupe so Slovenskom. Podľa názoru EK, Slovenská republika ako jediná z uchádzačských krajín zo strednej a východnej Európy nespĺnila základné politické kritériá definované závermi kodanského summitu Európskeho hospodárskeho spoločenstva (EHS) z júna 1993.

<sup>10</sup> Luxemburskú skupinu tvoria krajiny, ktorým cestu k negotáciám s EÚ otvorilo rozhodnutie summitu v Luxembursku. Jedná sa o Poľsko, Maďarsko, Českú republiku, Slovinsko, Estónsko a Cyprus.

Závery Pracovnej skupiny na vysokej úrovni Európska komisia – Slovensko zdôraznili splnenie pôvodného účelu tohto inštitucionálneho nástroja. Hodnotenie práce Pracovnej skupiny vyzdvihlo politické zmeny na Slovensku. Po parlamentných voľbách na jeseň 1998 a po komunálnych a prezidentských voľbách počas prvej polovice 1999 sa obnovila inštitucionálna stabilita politického systému v SR.

Najmä obsadenie prezidentského postu Rudolfom Schusterom v priamom súboji s bývalým premiérom Vladimírom Mečiarom vyústilo nie len k vyplneniu štrnásťmesačného vaku bez zvolenej hlavy štátu. Predstavovalo krátko po parlamentných voľbách už druhú porážku politickej garnitúry, ktorá bola svojou činnosťou zodpovedná za neplnenie politických kritérií Európskej únie. Navyiac znamenalo dlhodobú systémovú zmenu v súvislosti s kritikou Európskej komisie, keď sa parlamentná väčšina postarala o modifikáciu Ústavy SR, vďaka ktorej bola možná priama voľba hlavy štátu.<sup>11</sup> Ďalším príkladom systémovej zmeny vyplývajúcej z kritiky Európskej komisie bolo prijatie zákona o používaní jazykov menších v júli 1999.

Okrem všeobecného hodnotenia zmien politického prostredia sa správa Pracovnej skupiny dotkla aj širokého spektra otázok. Tieto zahŕňali problém jadrovej energetiky. Európska únia síce nemá jednotnú a štandardnú politiku vo vzťahu k jadrovým elektrárnám. Určité členské štáty – napríklad susedné Rakúsko – a spolu s nimi Európska komisia ale vyžadujú v rámci prístupového procesu uzatvorenie starších jadrových reaktorov sovietskej výroby, ktorých bezpečnosť je otázna. Na Slovensku ide o reaktory V-1 v Jaslovských Bohuniciach. EK v správe Pracovnej skupiny ponúkla možnosť finančnej výpomoci a kompenzácie pri uzatváraní spomenutých reaktorov. Slovenská strana sa zase zaviazala rozhodnúť o spôsobe a dátume ukončenia činnosti dvoch reaktorov bloku V-1 do konca septembra 1999. Závery Pracovnej skupiny načrtli i ďalšie pretrvávajúce problémy na Slovensku. Jasne naznačili, že aj v budúcnosti bude progres integračných snáh Slovenska vo veľkej miere závislý od tempa a dosahu domácich reforiem. V politickej oblasti sa zvlášť spomenula otázka súdництва a konkrétne spôsob výberu slovenských sudcov. Európska komisia opakovane kritizovala nedostatočnú nezávislosť celého systému kvôli spôsobu výberu sudcov, ktorí sa podľa súčasných pravidiel musia podrobiť švorročnej skúšobnej lehote. Okrem toho postavenie rómskej menšiny na Slovensku predstavuje dlhodobý politický, ekonomický a sociálny problém. V ekonomickej oblasti sa kládol dôraz na zrýchlenie hospodárskych reforiem, privatizáciu bánk a strategických podnikov, ako aj prijatie potrebných zákonov. Napriek istej čiastkovej kritike, monitorovanie úloh Pracovnej skupiny na vysokej úrovni bolo úspešné a otvorilo Slovensku cestu k rokovaniam o vstupe do Európskej únie. (Pozri, *Conclusions of the EC – Slovakia High Level Working Group*)

Okrem priamych kontaktov s Európskou komisiou sa vláda Slovenskej republiky zamerala na oživenie bilaterálnych vzťahov s vládami členských krajín Európskej únie. Zatiaľ čo EK predstavuje inštitúciu, ktorá pravidelne monitoruje a vyhodnocuje stav príprav kandidátskych krajín pre vstup do EÚ, o samotnom otvorení a následnom postupe priamych rokovaní s uchádzačmi o členstvo v Únii rozhodujú jednotlivé štáty Európskej únie. Počas vlády koalície HZDS-SNS-ZRS došlo k postupnému ochladeniu vzájomných vzťahov Slovenskej republiky a krajín EÚ. V období medzi rokmi 1994 – 1998 sa Slovensko z pohľadu bilaterálnych kontaktov na najvyššej úrovni dostalo do medzinárodnej izolácie. Dodnes pamätným sa stala napríklad neúspešná snaha Vladimíra Mečiara o oficiálne stretnutie s nemeckým kancelárom Helmutom Kohlom. (Pozri Leško, s. 166 a 188 – 187)

---

<sup>11</sup> Podmienkou EK samozrejme nebolo zaviesť priamu voľbu prezidenta SR. Zavedenie tejto voľby však predstavovalo konkrétnu odpoveď na problém nestability domácich politických inštitúcií.



Kontrastne s pôsobením Mečiarovej vlády vyznieva zahranično-politická ofenzíva kabinetu Mikuláša Dzurindu. Sám predseda vlády v priebehu roku 1999 vykonal 35 bilaterálnych a ďalšie množstvo multilaterálnych zahraničných návštev. (*Pravda*, 6. 12. 1999) Podobne, ďalší členovia vlády SR navštívili svojich rezortných kolegov v krajinách EÚ. Na Slovensko zavítali časté zahraničné návštevy. V porovnaní s aktivitami predchádzajúcej vlády sa ministerské kontakty s predstaviteľmi členských krajín EÚ markantne zintenzívnili. Zároveň sa obsah jednotlivých stretnutí zvečnil. Slovensko zostalo krajinou s mnohými praktickými problémami. Avšak možnosti pre ďalšiu spoluprácu so zahraničím sa otvorili proklamovanou snahou Dzurindovej vlády o zmenu štýlu domácej politiky z predchádzajúcich rokov.

### 3. Kontext prístupového procesu

#### 3.1. Rekapitulácia cesty k rokovaciemu stolu

Aj keď Európska komisia a krajiny Únie verbálne ocenili politické zmeny po parlamentných voľbách na jeseň 1998, očakávaná nová vláda o rýchlym zaradení Slovenska do skupiny krajín rokujúcich o vstupe do EÚ sa ukázali ako príliš optimistické. Sama Únia nebola pripravená podniknúť zásadné rozhodnutie vo vzťahu k rozširovaniu pred prijatím nového rozpočtu v rámci Agendy 2000. Nový finančný balíček na obdobie rokov 2000 – 2006 bol napokon schválený v záverečných hodinách berlínskeho summitu v marci 1999. Kolínsky summit v júni 2000 bol silne poznačený dozvukmi vojny v Juhoslávii a jeho dominantnou náplňou sa stala diskusia o posilnení Spoločnej európskej bezpečnostnej a obrannej politiky. Akékoľvek zásadné a detailné rozhodnutia o ďalšom postupe v procese rozširovania sa odložili na obdobie fínskeho predsedníctva v druhom polroku 1999. Vo vzťahu k Slovensku čakala Únia na ďalšie domáce zmeny v politickej a ekonomickej oblasti. Vo všeobecnosti plynula určitá zdržanlivosť zo strany EÚ z potenciálnej rozdrobenosti širokej koalície a z možného obnovenia politickej nestability.

Dňa 13. októbra 1999 zverejnila Európska komisia svoju Pravidelnú správu o pripravenosti Slovenskej republiky na vstup do EÚ. Správa potvrdila a rozvinula závery Pracovnej skupiny na vysokej úrovni. Vyzdvihla pozitívne zmeny na slovenskej politickej scéne. Podľa hodnotenia Európskej komisie Slovenská republika splnila základné kritériá pre otvorenie rokovaní o vstupe do Únie. Pravidelná správa Európskej komisie sa vyjadrila pochvalne o plnení politických kritérií vo vzťahu k demokracii, k právnemu štátu, ako aj vo vzťahu k ľudským a menšinovým právam. Rok 1999 bol pre Slovensko rokom vnútorných zmien a rokom nového politického imidžu smerom navonok. Vo svojej Pravidelnej správe Komisia doporučila začiatok prístupových negociácií so Slovenskou republikou. Podobné doporučené – i keď v prípade Bulharska a Rumunska s dodatočnými podmienkami<sup>12</sup> – obdržali aj ostatné kandidátske krajiny takzvanej druhej skupiny a spolu s nimi i Malta.<sup>13</sup> Aj keď Európska komisia nevzniesla voči Slovenskej republike žiadne špeciálne podmienky, Pravidelná správa zopakovala nedostatky vo fungovaní slovenských súdov a vyzvala k dlhodobému pokroku v menšinovej politike. V ekonomickej oblasti EK vyjadrila názor, že Slovensko, podobne ako Litva, môže v prípade úspešných a rýchlych reforiem splniť kritérium plne fungujúcej trhovej ekonomiky v priebehu roku 2000. Schopnosť slovenského hospodárstva vyrovať sa s

<sup>12</sup> V prípade oboch krajín a špeciálne Rumunska sa podmienky týkali ďalšieho pokroku na poli ekonomických reforiem. V prípade Bulharska išlo o dosiahnutie dohody o ukončení prevádzky jadrovej elektrárne a

<sup>13</sup> Druhú skupinu krajín, s ktorými EÚ nezačala rokovať po luxemburskom summite tvorili okrem SR Lotyšsko, Litva, Bulharsko a Rumunsko. Malta sa po zmene vlády opäť rozhodla uchádzať o členstvo a na summite v Helsinkách bola priradená k skupine štátov rokujúcich o vstupe do Únie.

konkurenciou a trhom v rámci Únie závisí od „prijatia a implementácie súčasného programu legislatívnych a štrukturálnych reforiem.“ (Pozri *Composite Paper: Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*, 13. 10. 1998) Pravidelná správa zároveň ocenila rozhodnutie slovenskej vlády uzavrieť dva reaktory bloku V-1 jadrovej elektrárne v Jaslovnských Bohuniciach v priebehu rokov 2006 – 2008.

Na základe Pravidelnej správy EK sa na sklonku fínskeho predsedníctva rozhodli členské krajiny Európskej únie na summite v Helsinkách v decembri 1999 rozšíriť počet rokujúcich krajín o vstupe do EÚ. K pôvodnému modelu 5+1 z luxemburského summitu sa pridalo ďalších 6 krajín druhej skupiny, ktorá si tak osvojila meno helsinská. Bolo medzi nimi aj Slovensko. Navyše Turecko získalo po zdĺhavých jednaniach a zákulisnej diplomacii štatút kandidátskej krajiny. (Pozri *Presidency Conclusions: Helsinki European Council*, 10. – 11. 12. 1999)

Pozvánka na rokovania o vstupe do EÚ predstavovala pre Slovensko výraznú zahranično-politickú zmenu so zásadnými implikáciami pre vnútorný vývoj. Bez zveličovania možno konštatovať, že v kontexte dovtedajšieho vývoja predstavovalo rozhodnutie z Helsínk najdôležitejší slovenský zahranično-politický úspech. Predznamenovalo zároveň novú kvalitu vzťahov medzi Slovenskom a členskými krajinami EÚ. Po počiatočnom prekonaní domácich politických problémoch sa dôraz začal klásť na konkrétne technické problémy spojené s negociáciami o vstupe SR. Slovensko sa zaradilo medzi ostatné kandidátske krajiny, spomedzi ktorých sa od summitu v Luxembursku v decembri 1997 výrazne líšilo práve nespĺňaním kodanských politických kritérií.

Záveru summitu v Helsinkách zdôraznili princíp regaty, ktorý sa presadil už do záverov luxemburského summitu. Pri hodnotení stavu príprav kandidátskych krajín je kľúčová individuálna diferenciacia. Každý štát bude posudzovaný na základe vlastných výsledkov. Znamená to, že krajiny, ktorým sa v Helsinkách otvorili dvere k rokovaciemu stolu majú šancu v rozhovoroch s EÚ dobehnúť alebo dokonca predbehnúť zástupcov luxemburskej skupiny. Priebeh helsinského summitu významne poznačila kosovská kríza z jari 1999 a hlavne v prípade Bulharska a Rumunska bolo rozhodnutie summitu o rozšírení počtu rokujúcich krajín inšpirované solidárnym postojom týchto štátov s Úniou a s krajinami NATO v zásahu proti Juhoslávii. Na druhej strane, summit nenaznačil mnoho konkrétnej budúcej stratégie v procese rozširovania EÚ. Zvlášť sklamané reagovali krajiny luxemburskej skupiny, ktoré očakávali od Únie jasnejšiu víziu v podobe presného dátumu prijímania najlepšie pripravených kandidátov. Summit v Helsinkách síce zdvojnásobil počet seriózných aspirantov na členstvo na terajších dvanásť. Nevytýčil však ucelenejšiu stratégiu Európskej únie k rozširovaciemu procesu smerom na východ. Slovensku tak v praxi poskytol možnosť dosiahnuť to, čo krajina vo vzťahu k Únii zameškala v predchádzajúcom období.

### **3.2. Integračné snahy a zásahy do politického systému**

Kontext prístupových rokovaní potvrdil dominantné politické i administratívne postavenie exekutívy SR. Takisto rozvinol otázku členstva v EÚ ako základnú zahraničnopolitickú prioritu krajiny, ktorá sa počas prístupového procesu stala dominantnou vo vzťahu k mnohým parciálnym vnútropolitickým problémom, a ktorú bolo ťažko možno jasne oddeliť od ďalších domácich priorít. Integrácia nebola priamočiarym procesom s jednoznačne stanovenou šablónou pre domácich politických aktérov. Nie je možné sumarizovať detailné vplyvy prístupového procesu na politické inštitúcie SR. Je však možné náčrtom identifikovať niekoľko spôsobov ako prístupový proces vplýval na zmeny domáceho politického systému.

Po prvé ho ovplyvňoval explicitnými podmienkami. Príkladom jasného zásahu do politického systému SR, ktorý vyplynul z podmienok prístupového procesu bola novelizácia Ústavy SR. Národná rada Slovenskej republiky prijala 23. februára 2001 najrozsiahlejšiu novelu Ústavy SR od vzniku nezávislej Slovenskej republiky. Slovensko minimálnou trojpäťtinovou väčšinou (90 z celkového počtu 150 poslancov), potrebnou na prijatie ústavného zákona, novelizovalo svoju ústavu v niektorých kľúčových oblastiach z hľadiska európskej integrácie. Novela vstúpila do platnosti 1. júla 2001, pričom v istých oblastiach bude platiť až od 1. januára 2002. Prijaté zákonné úpravy reformujú slovenské súdnictvo, ktorého nezávislosť bola opakovane kritizovaná zo strany EK. Hlavná zmena sa týka spôsobu vymenovania sudcov, ktorí sa podľa starých pravidiel museli podrobiť štvorročnej skúšobnej lehote. Novela ústavy takisto ujasňuje postavenie medzinárodných zmlúv, akou je napríklad zmluva o prístupí k EÚ v rámci slovenského právneho systému. Vyjasňuje otázku nadradenosti a priameho dopadu práva Európskych spoločenstiev. Pozmeňuje kompetencie prezidenta a najmä samospráv. Mení sa aj zloženie a niektoré právomoci Ústavného súdu SR. Novela ústavy zároveň zaviedla nový úrad ombudsmana, ktorý je dnes obsadený Pavlom Kandráčom. Prijatá novela Ústavy SR posunula Slovensko bližšie k členstvu v Európskej únii. Táto zákonná reforma odbúrava mnohé z potenciálnych legislatívnych a politických prekážok plnej a hladkej integrácie SR do politických a právnych štruktúr Únie.

Po druhé, prístupový proces predstavoval zámienuku pre presadenie určitých domácich cieľov. Ilustratívnym príkladom je v tomto prípade reforma verejnej správy, ktorá nikdy nebola explicitnou podmienkou vstupu Slovenska do EÚ. Jej uskutočnenie však v mnohom naznačí možnosti a reálne limity slovenských administratívnych štruktúr. Zároveň napovie viac o schopnosti krajiny efektívne využívať pomoc EÚ z predstupových fondov ako aj absorbovať väčšiu finančnú pomoc zo spoločných regionálnych a štrukturálnych fondov EÚ po vstupe do Únie.

Reforma verejnej správy začala prijatím kontroverzného zákona, ktorý schválil model vytvorenia ôsmich vyšších územných celkov regionálnej samosprávy (VÚC). Poslanci NR SR zákon schválili 4. júla 2001, pričom odmietli vládny návrh zákona, ktorý predpokladal existenciu dvanástich VÚC. Počet VÚC nie je z hľadiska integrácie Slovenska do EÚ podstatný. Únia nazaujala k obsahu rozhodnutia NR SR žiadne oficiálne stanovisko. Prijímanie reformy verejnej správy však prinajmenšom demonštrovalo nejednotnosť vládnej koalície a nedostatok vôle k zásadnejším reformám. Obidva faktory môžu mať významné dôsledky pre budúcnosť integračných snáh Slovenska. Poslanci vtedajšej vládnej koalície za Stranu demokratickej koalície (SDL) a časť poslancov za Stranu občianskeho porozumenia (SOP) a Stranu demokratickej koalície (SDK) nepodporili vládny návrh, ale s podporou opozičného Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS) prijali uznesenie, ktoré v praxi realizuje regionálnu samosprávu v súlade s modelom predchádzajúcej koalíčnej vlády z rokov 1994 – 1998, o ktorom padlo rozhodnutie v roku 1996. Napriek tomu že premiér M. Dzurinda a predstavitelia Európskej komisie spomenutý zákon uvítali, jeho prijatie spôsobilo zásadnú skúšku stability vládnej koalície vedenej premiérom Dzurindom. Strana maďarskej koalície (SMK) označila členenie na osem VÚC za čierny deň demokracie a 5. júla 2001 predsedníctvo SMK odporučilo republikovej rade hlasovať za odchod z vlády. Po opätovných odporúčaní predsedníctva SMK za vystúpenie z vlády sa napokon 24. augusta 2001 zrodilo kompromisné riešenie, ktoré v nasledujúci deň republiková rada schválila a SMK sa podmienene rozhodla zotrvať vo vláde. Aj keď vláda krízu prežila, prijatie zákona o VÚC naznačilo, že dôležité legislatívne zmeny v mene členstva krajiny v EÚ nemusia byť vždy

vnímané ako úspech. Obhajoba zákonných noriem prístupovým procesom do EÚ automaticky nezaručujú prechodnosť v NR SR či jednoznačnú zhodu politických subjektov.

Po tretie, prístupový proces pomohol ku krátkodobým politickým zmenám a prispel k vytvoreniu nových nástrojov externej i internej politickej kontroly. Príkladom je kauza z podozrenia zo zneužívania prostriedkov fondov Európskej únie, ktorá na jar 2001 prepukla. Podozrivým z korupcie sa stal bývalý riaditeľ odboru zahraničnej pomoci na Úrade vlády SR Roland Tóth. Podozrenia mali za následok dočasné zmrazenie predvstupovej pomoci Európskej únie Slovensku. Po medializácii celej kauzy prišiel 4. mája 2001 o vicepremiérske kreslo podpredseda vlády pre európsku integráciu a predseda Strany občianskeho porozumenia (SOP) Pavol Hamžík. Novou podpredsedníčkou vlády sa následne stala zástupkyňa SOP Mária Kadlečíková. Vzniknutou kauzou sa na Slovensku začal zaoberať Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ) SR. Zo strany Európskej únie začali celú záležitosť prešetrovať zástupcovia Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF), ktorý ešte v čase vyšetovania vzniesli požiadavku na "zabezpečenie prehľadnejšej organizačnej štruktúry čerpania a využívania prostriedkov z fondov EÚ a prijatia potrebnej legislatívy na zavedenie kontrolných systémov, ktoré majú do budúcnosti minimalizovať riziko zneužitia daňových poplatníkov"<sup>14</sup> (Pozri aj Malová a Rybář, s. 109)

V tejto kauze sa v konečnom dôsledku nepreukázalo podozrenie zo zneužívania eurofondov. Ukončenie šetrenia a výsledky zo strany NKÚ ako aj OLAF potvrdila Pravidelná správa EK o Slovensku, ktorá bola zverejnená 13. novembra 2001. Podrobné vyšetrenie a predloženie jeho záverov o úlohe slovenskej administratívy a orgánov EÚ v tejto záležitosti požadovali aj zástupcovia Európskeho parlamentu. Rozpočtový výbor EP navrhol v prvom čítaní návrhu rozpočtu EÚ na rok 2002 zmraziť 15 miliónov eur z predvstupovej pomoci Slovensku. Okrem transparentného prešetrovania udalostí poslanci EP požadovali zlepšenie vo finančnej kontrole a v boji proti korupcii na Slovensku. Vzniknutá situácia krajine nepomohla, zviditeľnila však existujúci problém nedostatočnej finančnej transparentnosti a inštitucionálnej poddimenzovanosti pri absorbovaní predvstupovej pomoci Európskej únie. Dôležitým krokom smerom k určitej systémovej korekcii bolo prijatie zákona o finančnej kontrole, ktorý NR SR schválila dňa 18. 10. 2001.

### 3.3 Inštitucionálne zázemie rokovaní o podmienkach vstupu

Slovenská republika naštartovala úsilie s cieľom dosiahnuť krajiny takzvanej luxemburskej skupiny v ich pokroku v rokovaníach s Európskou úniou. Zjednodušene povedané rokovania s Európskou úniou spočívajú v detailnej kontrole kompatibility legislatívy kandidátskych krajín s legislatívou a normami EÚ. Okrem harmonizácie zákonných noriem s pravidlami Európskej únie sa pre vstup do tejto medzinárodnej organizácie vyžaduje praktické uplatnenie týchto noriem v každodennom živote. Súhrn legislatívy a dohôd Európskych spoločenstiev a Európskej únie – *acquis communautaire* – predstavuje dnes dokumenty, ktorých obsah zaplní okolo 80 tisíc strán. *Acquis communautaire* definuje spoločné politické nástroje ako napríklad fungovanie spoločného európskeho trhu a dáva náplň činnosti jednotlivým inštitúciám EÚ ako sú Európska komisia či Európsky parlament.

Po splnení základných predpokladov pre otvorenie rokovaní o vstupe a intezifikácii vzťahov s členskými krajinami a inštitúciami EÚ, sa Slovensko pripravilo na rokovania o novej zmluve, ktorá by svojim obsahom išla zreteľne nad rámec asociačnej dohody a obsahovala by podmienky pre vstup do spoločenstva členských štátov Európskej únie. Tento krok si vyžiadal

<sup>14</sup> *Hospodárske noviny*, 8. – 10. 6. 2001

posilnenie existujúceho inštitucionálneho zázemie a vytvorenie nových domácich štruktúr, ktoré v rámci exekutívy reflektovali kľúčové postavenie časti ministerstva zahraničných vecí.

Od roku 2000 sa vyjednávanie o podmienkach vstupu SR do EÚ stali predmetom najintenzívnejších interakcií medzi SR a členskými krajinami a inštitúciami Európskej únie. Treba povedať, že vzhľadom na stanované podmienky, na základe ktorých kandidátske krajiny musia prijať všetky záväzky a pravidlá platné v EÚ bez možnosti permanentných výnimiek, v rámci vyjednávaní išlo v prvom rade o detailnú kontrolu schopnosti krajiny prebrať tieto pravidlá a správať sa v súlade s nimi. Rokovania umožnili takisto vyjednávať o rôznych prechodných obdobiach, počas ktorých krajina v danej hospodárskej či politickej oblasti uplatňuje dočasne dohodnuté pravidlá pred úplnou adaptáciou v súlade s *acquis*.

Detailný obsah a súhrn priebehu rokovaní je predmetom iných publikácií.<sup>15</sup> Ako spomínajú samotní hlavní aktéri negociácií SR vo vzťahu k EÚ, “zmluvnoprávne rokovania a technické záležitosti sú len časťou rozsiahleho a dlhoročného úsilia krajiny a jej reprezentácie.” (Figeľ a Adamiš, s. 8) Je však zrejmé, že elementárny politický konsenzus a reálne administratívne nasadenie štruktúr zodpovedných za rokovania vytvorili nielen tlak na plnenie podmienok členstva. Na základe šablóny podmienok EÚ rokovania takisto zmapovali pripravenosť krajiny fungovať v EÚ v rôznych politických a hospodárskych dimenziách. Zároveň predstavovali prvú reálnu skúsenosť s komunikáciou v rámci SR s cieľom artikulovať konkrétne priority, záujmy a pripomienky vo vzťahu k EÚ.

Pre koordináciu prístupových rokovaní boli vytvorené politické orgány na úrovni vlády a administratívne štruktúry na úrovni ministerstiev. Politické orgány reflektovali reálne potreby vyplývajúce z prístupového procesu. Čiastočne však odzrkadľovali politickú realitu širokej vládnej koalície, ktorá vzišla s parlamentných volieb na jeseň 1998. Ministerstvo zahraničných vecí získalo hlavnú zodpovednosť za proces vyjednávania. Konkrétne zodpovednosť prebral Ján Figeľ, štátny tajomník MZV SR pre európsku integráciu a hlavný vyjednávač pre vstup SR do EÚ. Pavol Hamžík sa po voľbách v roku 1998 stal podpredsedom vlády pre európsku integráciu, ktorého hlavnou úlohou bola domáca koordinácia jednotlivých rezortov v procese integrácie do EÚ. Post podpredsedu vlády pre legislatívu, pod vedením Ľubomíra Fogaša, zodpovedal za chod Inštitútu pre aproximáciu práva.<sup>16</sup> Na najvyššej politickej úrovni sa vytvoril kordinačný a poradný orgán Ministerskej rady pre európsku integráciu, zložený z podpredsedu vlády, ministrov zahraničných vecí, hospodárstva, financií, pôdohospodárstva a vnútra a štátneho tajomníka MZV SR a hlavného vyjednávača SR pre vstup do EÚ.

Hlavným koordinátorom a realizátorom prístupových rokovaní sa stala Sekcia európskej integrácie MZV SR pod vedením hlavného vyjednávača pre vstup SR do EÚ. V rámci uvedenej sekcie, zriadenej v roku 1999, sa vytvoril Odbor hlavného vyjednávača, Odbor politických vzťahov s EÚ, ktorý mal na starosti spoluprácu SR s členskými krajinami EÚ a prípravu negociácií v oblasti druhého piliera (Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika) a Odbor ekonomicko-právnych vzťahov s EÚ, zodpovedný za prípravu a koordináciu rokovaní v oblasti prvého piliera (jednotný trh) a tretieho piliera (spravodlivosť a vnútorné záležitosti). Kľúčovú rolu v priebehu celého prístupového procesu zohrala Misia Slovenskej republiky pri Európskych spoločenstvách. Misia predstavuje dnes

<sup>15</sup> Pozri Figeľ a Adamiš, 2003.

<sup>16</sup> Uvedené mená ilustrujú politickú rozdrobenosť vládnej koalície. Ján Figeľ bol nominantom Strany demokratickej koalície (SDK), Pavol Hamžík predsedom Strany občianskeho porozumenia (SOP) a Ľubomír Fogaš predstaviteľom Strany demokratickej ľavice (SDL).

počtom zamestnancov zd'aleka najväčší zastupiteľský úrad Slovenska v zahraničí, ale v čase, keď sa začali rokovania o podmienkach vstupu, mala Misia SR pri ES len 10 stálych diplomatov. Misia plnila v kontexte prístupového procesu rôznorodé úlohy. Reprezentovala SR vo vzťahu k Európskym spoločenstvám, komunikovala so zástupcami inštitúcií členských štátov EÚ v Bruseli, bola zdrojom informácií tak pre partnerov v EÚ ako aj pre inštitúcie SR a často rokovala na neformálnej úrovni.

Obsah prístupových rokovaní bol rozdelený do 29 substantívnych kapitol *acquis* a kapitoly Inštitúcie a kapitoly Rôzne.<sup>17</sup> Za účelom rokovaní o obsahu substantívnych kapitol bolo zriadených 29 pracovných skupín, v rámci ktorých pôsobili zástupcovia relevantných rezortov. Jednotlivé pracovné skupiny koordinovala Pracovná skupina hlavného vyjednávača, zložená z generálnych riaditeľov Úradu vlády SR, ministerstiev ústredných orgánov štátnej správy pôsobiacich v oblasti európskej integrácie a vedúcich 29 pracovných skupín. Pracovná skupina hlavného vyjednávača následne pripravovala stretnutia Ministerskej rady pre európsku integráciu.

V sumáre možno konštatovať, že prístupové rokovania boli v rukách vybraných administratívnych štruktúr v rámci všetkých rezortov. Hlavnú koordinačnú zodpovednosť nieslo Ministerstvo zahraničných vecí SR. Zachovala sa tak určitá inštitucionálna kontinuita z obdobia pre začiatkom rokovaní o podmienkach vstupu do EÚ, kedy na každom ministerstve vznikol odbor venujúci sa problematike Európskej únie. V kontexte rokovaní sa tieto odbory prispôbili a rozvinuli potrebám negociácií. Vo všeobecnosti však obsahom svojej agendy, časovým rámcem prístupového procesu a účasťou na pravidelných aktivitách Pracovnej skupiny hlavného vyjednávača predstavovali skôr unikátne a zväčša izolované útvary v rámci vlastných rezortov. Inými slovami, rokovania o vstupe sa priamo dotýkali relatívne úzkej skupiny administratívnych štruktúr, ktorých komunikácia a prepojenie so zvyškom byrokratického aparátu exekutívy boli nanajvyš obmedzené.

Vzhľadom na technickú povahu rokovaní a primárnu potrebu adaptovať vnútorné prostredie, ako aj vďaka širokému proklamovanému politickému konsenzu o potrebe dosiahnuť susedské krajiny v úsilí o členstvo v EÚ (Pozri Henderson, 2002, s. 49 – 53), rozdrobená politická scéna a parciálne rezortné záujmy výrazným spôsobom nenarušili funkčnosť a tvar etablovaných administratívnych štruktúr. Na rolu exekutívnych štruktúr nemali významný vplyv ani diskusie mimo vlády. Iné ústavné orgány zasahovali do celého procesu len okrajovo. Parlament zohrával kľúčovú úlohu najmä pri plnení cieľov aproximácie právneho poriadku SR v súlade s požiadavkami *acquis*,<sup>18</sup> v rámci prístupového procesu formálne plnil najmä kontrolné a konzultačné úlohy vo vzťahu k exekutive a reprezentatívne úlohy k partnerom v zahraničí. Reprezentatívne funkcie sa týkali hlavne – aj keď nie výlučne – kontextu pravidelných konzultácií Spoločného parlamentného výboru EÚ a SR, zloženého z poslancov NR SR a Európskeho parlamentu. V rámci parlamentu sa etablovali dva výbory – Zahraničný výbor NR SR a Výbor pre európsku integráciu NR SR, ktoré mali v náplni práce pravidelné rokovania o negociačných pozíciách SR a spoluprácu s orgánmi vlády a zahraničnými delegáciami v prístupovom procese. (Podrobnejšie pozri Kičínová, 2002)

### **3.4 Interakcia v praxi: prístupové rokovania**

<sup>17</sup> Podrobnejšie pozri Figel' a Adamiš, 2003.

<sup>18</sup> Podrobnejšie pozri Procházka v tejto publikácii.

1. januára 2000 prevzalo Portugalsko predsedníctvo Európskej únie. 15. februára bola oficiálne otvorená medzivládna konferencia o prístupovom procese helsinskej skupiny. Inými slovami, Slovensko začalo oficiálne rokovať o svojom členstve v Európskej únii.

V rámci otvorenia prístupovej konferencie predstavila Slovenská republika v Bruseli svoju všeobecnú pozíciu k rokovaniam o vstupe do EÚ. V nej načrtla stav príprav krajiny na členstvo v Únii. Slovenská vláda proklamovala, že „nebude požadovať výnimky z *acquis communautaire* v rámci jednotlivých politík Únie. Budeme žiadať prechodné obdobia len v limitovanom počte oblastí, vyplývajúcich najmä z potreby zvýšenia výkonnosti slovenskej ekonomiky a nutnosti vynaloženia vysokých investičných nákladov.“ (*Všeobecná pozícia Slovenskej republiky k rokovaniam o vstupe do Európskej únie*) Napriek tomu, že Slovensko v tomto období strácalo už takmer dva roky za krajinami luxemburskej skupiny, ktoré začali rokovať v marci 1998, pred otvorením oficiálnych rokovaní krajine určite pomohli detailné preverky existujúcej domácej legislatívy. Proces takzvaného bilaterálneho screeningu – analytického porovnávania *acquis* - medzi SR a EÚ sa začal práve v marci 1998 a sa skončil pred helsinským summitom. Screening prebehol vo všetkých negociačných kapitolách.<sup>19</sup> Screening poskytol obraz o stave a nedostatkoch slovenskej legislatívy a inštitúciách. Dal jasnejšie predstavu, kde sa Slovensko nachádza v celom integračnom procese a aká bude východisková pozícia krajiny v jednotlivých kapitolách. (Javorčík, 1999)

15. marca 2000 bol schválený návrh EK o počte otvorenia negociačných kapitol s kandidátskymi krajinami. Návrh Európskej komisie potvrdil princíp diferencovaného prístupu. Z celkového počtu 31 vyzvala Európska únia Slovenskú republiku začať rozhovory o vstupe do Európskej únie v nasledovných ôsmich negociačných kapitolách: Hospodárska súťaž, Štatistika, Malé a stredné podnikanie, Veda a výskum, Vzdelávanie a školenie, Kultúra a audiovizuálna politika, Vonkajšie vzťahy a Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika. Podobne Lotyšsko, Litva a Malta obdržali ponuku otvoriť osem negociačných kapitol, zatiaľ čo Bulharsko malo začať rokovania v šiestich kapitolách a Rumunsko v piatich.

V rámci negociačného procesu sa konali stretnutia buď na úrovni zástupcov, kedy sa stretli hlavní vyjednávači s veľvyslancami členských krajín EÚ (COREPER) a na úrovni ministrov zahraničných vecí kandidátskych krajín a členských krajín EÚ. Konkrétne počas portugalského predsedníctva sa uskutočnili dve stretnutia na úrovni hlavných vyjednávačov a dve stretnutie na úrovni ministrov zahraničných vecí. Ako ilustráciu možno uviesť, že v priebehu prvého stretnutia dňa 28. marca odovzdala slovenská strana vedená hlavným vyjednávačom a štátnym tajomníkom MZV Jánom Figelom pozičné dokumenty k spomenutým negociačným kapitolám. Druhé stretnutie hlavných vyjednávačov na úrovni zástupcov (COREPER) sa uskutočnilo 25. mája. Počas májového stretnutia Slovenská republika oficiálne otvorila osem negociačných kapitol. Stretnutia na úrovni ministrov sa uskutočnili pri otvorení medzivládnej konferencie 15. februára 2000 a na sklonku portugalského predsedníctva 14. júna 2000.

Podrobný prehľad stretnutí a obsahu Medzivládnej konferencie poskytujú oficiálne zdroje.<sup>20</sup> Na tomto mieste je dôležité aspoň poznamenať, že po portugalskom predsedníctve nasledovali ďalšie kolá rokovaní, ktoré vyústili do ukončenia procesu negociácií počas dánskeho predsedníctva EÚ. Dánsko predsedalo Európskej únii od júla do decembra 2002. V tomto období sa negociácie o vstupe SR do Európskej únie dostali do finálnej fázy, ktorej

---

<sup>19</sup> Screening vskutočnosti prebehol vo všetkých substantívnych kapitolách, ktorých je 29. Zvyšné dve kapitoly – inštitúcie a iné – momentálne nevyžadujú podobnú technickú kompatibilitu so strany kandidátskych krajín a rokuje sa o nich až v záverečnej fáze prístupového procesu.

<sup>20</sup> Pozri [www.foreign.gov.sk](http://www.foreign.gov.sk).

dominovali finančné otázky. Slovenská republika predbežne uzavrela kapitolu Hospodárska súťaž počas októbrovej prístupovej konferencie, čím splnila formálny cieľ ukončiť rokovanie o obsahu všetkých nefinančných kapitol pred mimoriadnym zasadnutím Európskej rady v Bruseli v dňoch 24. – 25. októbra 2002. Otvorené zostali kapitoly Financie a rozpočet a Poľnohospodárstvo. Na summite v Bruseli sa členské štáty EÚ stotožnili s obsahom Pravidelnej správy Európskej komisie o pokroku kandidátskych krajín v ich príprave na členstvo v EÚ. Cieľom sa stalo ukončenie prístupových rokovaní s desiatimi prístupujúcimi krajinami – vrátane Slovenska – do konca roku 2003. Závery októbrového zasadnutia Európskej rady vytvorili predpoklady pre dohodu o otvorených finančných otázkach.

Najvyšší predstavitelia členských krajín Únie priznali nárok prístupujúcich krajín poberať priame platby, zadefinovali výšku a modalitu ich uplatňovania a načrtli celkový finančný balík pre nových členov EÚ. 18. novembra 2002 stanovila Rada pre všeobecné záležitosti dátum vstupu nových členských krajín na 1. mája 2004 s tým, že platby prístupujúcich krajín do rozpočtu EÚ sa budú realizovať odo dňa členstva v Únii, avšak príjmy zo spoločného rozpočtu Únie sa začnú uplatňovať už od 1. januára 2004. V novembri a decembri 2002 sa uskutočnili štyri kolá bilaterálnych rokovaní SR s dánskym predsedníctvom a EK na úrovni hladného vyjednávača a jedno kolo na úrovni ministra zahraničných vecí. Konečná dohoda o budúcich rozpočtových pravidlách a financovaní spoločných politík rozšírenej Únie sa zrodila na summite Európskej rady v Kodani 12. – 13. decembra 2003, počas ktorého Slovensko *de facto* ukončilo prístupové rokovania a spolu s ďalšími deviatimi prístupujúcimi krajinami potvrdilo zámer vstúpiť do Európskej únie v roku 2004. (Figel – Adamiš, 2003, s. 26 - 27)

#### **4. Kontext de facto členstva a inštitucionálna adaptácia<sup>21</sup>**

V roku 2003 sa interakcie Slovenskej republiky s Európskou úniou posunuli z asymetrického vzťahu charakterizovaného rokovaním o podmienkach vstupu SR do EÚ a širšími otázkami okolo nadchádzajúceho rozšírenia Únie do roviny užšieho partnerstva, v rámci ktorého sa Slovensko v každodennej praxi postupne stáva jednou z členských krajín EÚ. Slovenská republika podpísala 16. apríla 2003 Zmluvu o pristúpení k EÚ. V máji 2003 bola Zmluva o pristúpení prijatá úspešným všeľudovým hlasovaním, ktoré potvrdilo záväzok SR vstúpiť do spoločenstva integrovanej Európy. V júli 2003 vyslovila so Zmluvou o pristúpení súhlas Národná rada SR a v auguste 2003 ju svojím podpisom ratifikoval prezident SR.

Podpisom Zmluvy o pristúpení 16. apríla 2003 Slovenská republika získala štatút pozorovateľa v Európskej únii. V praxi to znamená, že predstavitelia krajiny sa od tohto dátumu začali pravidelne zúčastňovať na všetkých zasadnutiach orgánov Európskej únie. Zo Slovenska ako preberateľa *acquis* a krajiny rokujúcej o podmienkach a časovom horizonte adaptácie v súlade s pravidlami Únie sa stáva politický hráč s prístupom k oveľa väčšiemu množstvu informácií a novým kanálom vplyvu. To si vyžadujú inú stratégiu prístupu k problematike európskej integrácie, ktorá prestáva byť jednosmernou záležitosťou prieniku noriem, skúseností a praktík EÚ do domácej praxe. Vnútorne prostredie SR nie je už výlučne len objektom rozhodnutí EÚ. Dostáva sa do pozície spolutvorcu týchto rozhodnutí.

Domáce inštitúcie sa pripravujú na praktické fungovanie v EÚ. Dopad vstupu do Únie si vyžiada zmeny v rámci jednotlivých ministerstiev, ktoré sa postupne vyrovnávajú so skutočnosťou, že politika Únie sa stáva vnútornou - a nie primárne zahraničnou - politikou

---

<sup>21</sup> Táto časť čerpá z Bilčík, 2003.



Slovenska. Takisto sa v rámci jednotlivých rezortov postupne internalizuje skutočnosť, že európska integrácia nie je len implementačný cieľ, ale predstavuje nástroj na pretavenia domácich priorít.

V júni 2003 schválila vláda vzorový štatút rezortných koordinačných skupín zodpovedných za prípravu pozície SR a Komisie pre záležitosti EÚ zodpovednej za koordináciu európskej politiky SR v problematike prerokovávanej v COREPER-i – Výbore stálych predstaviteľov členských krajín a ich zástupcov pri Európskych spoločenstvách. (Podrobnejšie pozri *Uznesenie k návrhu koordinácie...*).<sup>22</sup> V byrokratickej rovine Ministerstvo zahraničných vecí zostáva koordinátorom a komunikačným kanálom aktivít SR vo vzťahu k orgánom Únie. Sekcia európskej integrácie na MZV SR sa však mení na Sekciu európskych záležitostí. Modifikuje sa aj jej zloženie, ktoré odzrkadľuje novú realitu postavenia SR v rámci EÚ: Odbor pre koordináciu sektorálnych politík, Odbor vonkajších vzťahov Európskej únie, Odbor vnútorných záležitostí a inštitúcií Európskej únie.

Intenzita angažovanosti každého ministerstva však vzrastá úmerne s frekvenciou stretnutí a rozsahom agendy COREPER-u rokojúceho každý týždeň o legislatívnych iniciatívach Európskej komisie. Kľúčovým článkom pri príprave, komunikácii a koordinácii slovenských pozícií sa stáva Misia SR pri Európskych spoločenstvách.

Skúsenosť členských krajín EÚ naznačuje určitý stupeň politizácie mnohých otázok európskej integrácie a potrebu nových foriem vnútornej politickej komunikácie a legitimizácie postojov exekutívy. Ministri SR sa v úlohe pozorovateľov zúčastňujú zasadnutí sektorálnych rád Európskej únie, ktoré rokujú a rozhodujú o obsahu novej legislatívy Únie. Členstvo v EÚ prirodzene posúva diskusiu smerom k novej definícii vzťahov medzi vládou a parlamentom. Na jar 2003 bola na pôde NR SR zriadená Komisia na riešenie transformácie Výboru pre európsku integráciu na Výbor pre európskej záležitosti. Jedným z cieľov takejto transformácie je etablovať modalitu pre interakciu exekutívy a zákonodárcu po vstupe krajiny do EÚ.

Okrem zastúpenia SR v orgánoch Rady EÚ, krajina ako členský štát sa SR postupne pripravuje na zastúpenie v Európskom parlamente ako i v poradných orgánoch Únie. 10. júla 2003 prijala Národná rada SR Zákon o voľbách do Európskeho parlamentu.<sup>23</sup> Po vstupe do EÚ vláda SR bude môcť nominovať jedného člena Európskej komisie. Krajina má takisto právo nominovať jedného sudcu Európskej súdneho dvora. Počas roku 2003 ohlásila Slovenská demokratická a kresťanská únia (SDKÚ) kandidatúru Ivana Štefanca na post člena Európskej komisie. Kresťanskodemokratické hnutie nominovalo na túto pozíciu predsedu Zahraničného výboru NR SR a bývalého hlavného vyjednávača pre vstup SR do EÚ Jána Figeľa. Očakáva sa, že exekutíva dospeje ku konsenzu v otázke nominanta SR na komisára EÚ najneskôr na jar 2004. (Ak máš čas, skús ešte niečo napísať o neformálnych kritériách na komisára (silná predchádzajúca politická pozícia, skúsenosti v exekutive) a o predbežných konzultáciách s predsedom EK v tejto otázke.)

#### **4.1. SR v EÚ: problém politizácie a ďalšej inštitucionálnej adaptácie**

Vstup do Európskej únie a miesto SR v inštitucionálnej architektúre EÚ znamená ešte silnejší drobnohľad členských krajín a inštitúcií EÚ ako v období prístupových rokovaní. Zároveň to

<sup>22</sup> COREPER zasadá v zložení COREPER I (zložený zo zástupcov stálych predstaviteľov členských krajín pri E. spoločenstvách) a COREPER II (zložený zo zástupcov stálych predstaviteľov členských krajín pri E. spoločenstvách). Pre náplň činnosti pozri bližšie *Uznesenie k návrhu koordinácie...*

<sup>23</sup> Publikovaný v Zbierke zákonov č. 331/2003.

tiež znamená reálnu možnosť ovplyvňovať dianie v EÚ. Z krátkodobej perspektívy úspešného rozvoja vzťahov Slovenska s Európskou úniou sú dôležité praktické kroky, najmä uplatnenie výsledkov prístupových rokovaní v bežnom živote a v každodennej komunikácii medzi krajinami, inštitúciami a občanmi rozširujúcej sa EÚ. Základným východiskom pre vnímanie problematiky EÚ vo sfére domácej politiky a pre vklad SR k budúcemu vývoju Únie je plnenie podmienok prístupového procesu. Aby sa krajina stala hráčom na poli integrácie, musí byť dôveryhodná smerom von a výkonná smerom dovnútra. Záväzky, ktoré sa vyjednali v prístupových rokovaníach s členskými krajinami EÚ, sa musia zrealizovať doma a rozvinúť smerom k Únii.

Domáca diskusia o obsahu návrhu Ústavy pre Európu poskytuje ilustratívny príklad novej pozície SR ako politického aktéra - a nielen recipienta - procesu európskej integrácie. Výsledky práce Konventu o budúcnosti Európy vyvolali rôznorodé reakcie predstaviteľov vládnej koalície i parlamentnej opozície. Napriek relatívne limitovanej slovenskej diskusii o budúcnosti Európskej únie<sup>24</sup>, formovanie stanovísk SR na Medzivládnej konferencii sa stalo zdrojom politického konfliktu, demonštrovalo nejasnú hranicu medzi otázkami zahraničnej a vnútornej politiky v kontexte EÚ a naznačilo tlaky na redefiníciu domácich inštitucionálnych vzťahov v súvislosti s potrebou efektívnej a legitímnej akcieschopnosti SR na poli európskej integrácie.

Po skončení práce Konventu o budúcnosti Európy sa v lete 2003 začali prípravy na rokovania Medzivládnej konferencie (MVK). Zodpovednosť pre obsah pozície krajiny na Medzivládnej konferencii je výlučnou záležitosťou exekutívy. Iniciatívu pri formovaní postoja SR prevzalo MZV SR, ktoré zaslalo návrh Ústavy pre Európu na medzirezortné pripomienkové konanie. Najzásadnejšie pripomienky vyjadrilo Ministerstvo vnútra, ktoré v podstate text Ústavy pre Európu odmietlo.<sup>25</sup> Niektoré námietky rezortu – ako odmietnutie zrušenia hraničných kontrol medzi členskými krajinami – vyzneli prinajmenšom zmätočne a neprofesionálne, keďže evokujú nesúhlas so záväzkami SR vyplývajúcimi priamo zo Zmluvy o prístupí k EÚ. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny navrhlo zachovať právo veta v oblasti daňovej politiky a vyjadrilo nesúhlas s ďalšou harmonizáciou a zjednocovaním sociálnej politiky. Ministerstvo spravodlivosti zaujalo odmietavý postoj k návrhu na vytvorenie inštitúcie európskeho prokurátora a k zavedeniu minimálnych štandardov vnútroštátneho trestného konania. Ostatné rezorty predniesli pripomienky skôr technického charakteru.

Väčšina pripomienok rezortov – s vypuklou výnimkou Ministerstva vnútra, kde nebolo možné očakávať zohľadnenie zo strany ostatných členských krajín EÚ – sa dala zapracovať pri definícii vládných priorít. Prípadne sa mohla tľmočiť na technickej úrovni. Snaha exekutívy o dosiahnutie jednotnej pozície SR však výraznejším spôsobom narazila na odlišné názory politických partnerov v koalícii. Problém demonštruje skutočnosť, že materiál *Stanoviská Slovenskej republiky na Medzivládnej konferencii Európskej únie v rr. 2003-2004* bol schválený vládou až na tretí pokus.

<sup>24</sup> Príkladom je vyššie spomínaná skutočnosť, že zasadnutiu Národného konventu o európskej budúcnosti Slovenska v júni 2003 dominovala otázka prípadného referenda o budúcej Ústave pre Európu a nie obsah návrhu predloženého Konventom. Pozri viac k samotnej diskusii [www.konvent.sk](http://www.konvent.sk).

<sup>25</sup> Pozri [www.foreign.gov.sk/pk](http://www.foreign.gov.sk/pk). Ministerstvo vnútra (MV) odmietlo návrh ústavnej zmluvy ako celku z dôvodu jeho nejasnosti najmä v oblasti delby kompetencií. V pripomienkach sa uvádza, že „MV ďalej zásadne odmieta harmonizáciu v oblasti vnútra a spravodlivosti, spoločné spravovanie vonkajších hraníc Únie a zrušenie hraničných kontrol medzi členskými štátmi, centralizovanie spoločnej imigračnej politiky, ustanovenie spoločných policajných a colných jednotiek. MV taktiež vyjadrilo zásadný nesúhlas s viacerými ustanoveniami týkajúcimi sa humanitárnej pomoci EÚ.“

Po prvýkrát sa o materiáli rokovalo 16. septembra 2003. Strana maďarskej koalície (SMK) vznesla požiadavku presadiť medzi priority SR zapracovanie princípu ochrany a práva národnostných menšín do budúcich zmluvných základov EÚ. Táto požiadavka však bola od začiatku neprijateľná pre ostatných koalíčných partnerov. KDĽ malo niekoľko výhrad k návrhu pozície SR. Tou najzásadnejšou sa v konečnom dôsledku ukázalo byť odmietnutie Charty základných práv ako súčasť ústavnej zmluvy. Rokovania vlády boli prerušené a ministri sa dohodli, že priestor pre diskusiu o pozícii SR na MVK poskytnú poslancom Národnej rady. Vláda nie je viazaná názorom parlamentu. Kontext inštitucionálnej reformy však ponúkol možnosť pre pokus o nový spôsob komunikácie medzi výkonnou a zákonodarnou zložkou moci v nadväznosti na meniacu sa realitu vzťahov medzi a SR a EÚ po skončení prístupových rokovaní.

23. septembra 2003 prijal parlament uznesenie, v ktorom podporil úsilie vlády SR na MVK k zmene názvu konečného dokumentu na Ústavná zmluva EÚ, zahrnutiu zmienky o kresťanstve do Preambuly, zachovaniu princípu “jedna krajina – jeden komisár” a ďalším úpravám v oprávnenom záujme SR. Medzi zájmy krajiny NR SR explicitne zaradila mimo iného zmenu navrhovaného mechanizmu hlasovania kvalifikovanou väčšinou smerom k zachovaniu doterajšej váhy menších krajín, zachovanie princípu jednomyseľnosti osobitne v oblastiach zahraničnej politiky, obrany, daní, trestného práva, súdnej a policajnej spolupráce, azylu a migrácie, kultúry a sociálneho zabezpečenia. Poslanci takisto podporili zachovanie princípu rotujúceho predsedníctva Európskej rady. Obsah časti uznesenia týkajúcej sa zmienky o kresťanstve však vyznela veľmi konfúzne, pretože súčasťou prijatého textu bolo odporúčanie Ústavnoprávneho výboru, aby vláda venovala zneniu Preambuly takú pozornosť, “pri ktorej nebude mať nadmerné zdôrazňovanie tohoto uvádzacieho textu bez priamej právnej relevancie za následok, že Slovenská republika málo dôrazne uplatní svoje pripomienky k vlastným ústavným normám.”<sup>26</sup>

30. septembra 2003 sa návrh stanovísk SR na MVK opäť dostal na rokovanie vlády. Traja ministri za KDĽ otvorene deklarovali, že vládny návrh nepodporia. Z celkového počtu 15 ministrov sa zasadnutia zúčastnilo len 10 členov vládneho kabinetu. Na prijatie uznesenia bola potrebná väčšina všetkých ministrov – teda 8 hlasov. Pri postoji členov KDĽ bolo zrejmé, že uznesenie neprejde. Rokovania boli opäť prerušené. Tentokrát prijatie zabránili pretrvávajúce názorové nezhody v kombinácii s nedostatočnou angažovanosťou tých ministrov, ktorí návrh uznesenia od začiatku podporovali.<sup>27</sup> Vláda SR síce v ten deň schválila zloženie oficiálnej delegácie krajiny na otvorenie MVK v Ríme 4. októbra 2003. Nezhodla sa však na substantívnej náplni ich cesty.

Bezprostredným dôsledkom prerušených rokovaní o pozícii SR pre MVK bol fakt, že 1. októbra 2004 cestoval predseda vlády M. Dzurinda na summit premiérov V4 k otázkam inštitucionálnej reformy bez oficiálnych priorít krajiny. Len mimoriadne zasadnutie vlády 2. októbra v kombinácii so stiahnutím niektorých ministrov z ich služobných ciest v zahraničí viedlo konečne dva dni pred začiatkom Medzivládnej konferencie k prijatiu stanovísk SR na MVK.

Protichodné názory a zdĺhavé vyjednávania nie sú v koalíčných kabinetoch ničím neobvyklým. Slovensko však v tomto prípade malo prvú reálnu skúsenosť s dopadom

<sup>26</sup> Pozri Uznesenie NR SR č. 503 z 23. septembra 2003 k návrhu Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu, prijatej Európskym konventom 13. júna a 10. júla 2003.

<sup>27</sup> Chýbajúci ministri za ANO, SDKÚ a SMK – ktorá sa vzdala požiadavky na zahrnutie princípu ochrany a práva národnostných menšín – boli služobne mimo SR.

rozdielnych postojov politických aktérov na našu priamu participáciu v procese vyjednávania a rozhodovania v Európskej únii. V budúcnosti možno očakávať, že politické postoje k parciálnym otázkam v EÚ budú zohrávať minimálne tak dôležitú rolu ako partikulárne rezortné záujmy. Z toho plynú minimálne poučenia pre koordináciu a záber domácich rozhodovacích mechanizmov, ktoré musia byť vo vzťahu k EÚ efektívne a zároveň dostatočne rezponzívne nielen na byrokratickej, ale najmä na politickej úrovni. Navyiac vstup NR SR do diskusie o prioritách krajiny na MVK reflektuje všeobecnejšiu potrebu zabezpečenia širokej legitimacy postojov vládnych zástupcov na rokovaníach EÚ.

## **5. Záver a odporúčania**

Úspešné naplnenie obsahu Zmluvy o prístúpení si vyžiada intenzívnu politickú angažovanosť, úpravu vnútorných inštitucionálnych vzťahov a komunikačných kanálov, posilnenie administratívnych kapacít, a najmä široké stotožnenie sa elít a byrokratických štruktúr s politickým a právnym prostredím Európskej únie.

Reálnosť vstupu SR do EU už 1. mája 2004 vytvára úplne nový rámec nie len zahraničnej, ale najmä vnútornej politiky SR. Problémy integrovanej Európy sa stanú každodennou súčasťou problémov Slovenska. SR sa dostáva do pozície aktéra, ktorý musí deklarováť vlastné prístupy a pozície, prípadne navrhovať riešenia. Matricu prístupového procesu nahrádzajú konkrétne záväzky spolu s novou agendou EÚ. Dochádza k etablovaniu spôsobu komunikácie, koordinácie a príprav slovenských postojov ku všetkým otázkam, o ktorých EÚ rokuje. Inštitucionalizácia sa uskutočňuje v dvoch rovinách. Prvou je administratívna rovina príprav postojov k parciálnym otázkam, ktoré Únia nastoľuje. Druhou je rovina politickej angažovanosti a vnútornej kontroly SR pri príprave týchto pozícií, ktoré bude v konečnom dosledku presadzovať a hájiť reprezentant vlády na pôde Rady ministrov budúcej rozšírenej Európskej únie.

Integračné úsilie stálo doteraz skôr na konkrétnych ľuďoch či úzkej administratívnej skupine ako na široko etablovanej inštitucionálnej báze. Táto skutočnosť vyplynula čiastočne z povahy prístupového procesu. V súčasnosti je potrebné budovať systém je tu potreba etablovania vazieb zaručujúcich, že aj so zmenou personalneho obsadenia bude mať SR čitateľne komunikačné kanály, ktoré zabezpečia včasnu prípravu našich postojov a pozícií a ich presadzovanie v širšej 25-člennej únii.

Ministerstvo zahraničných vecí SR je formálne zodpovedné za koordináciu pozícií SR v Európskej únii. Tato inštitúcia však prešla v posledných mesiacoch mnohými personálnymi výmenami, ktoré su spôsobené striedaním našich diplomatov medzi ústredím a misiami v zahraničí. Zároveň prechádza internými zmenami. Obe skutočnosti sa dotýkajú i Sekcie európskej integrácie, ktorá bola pôvodne zodpovedná za prípravu a koordináciu rokovaní o podmienkach vstupu do EÚ. Dnes sa mení názov i štruktúra, ktorá sa vyvíjala počas negociácií a nie je zrejmé, či MZV SR zostane v pozícii hlavného koordinátora ďalších integračných procesov. Súčasný koordinačný mechanizmus sa má prehodnotiť v lete 2004. Skutočnosť, že SR sa onedlho dostane do postavenia spolutvorcu budúcich podmienok rozšírenej Únie kladie intenzívnejšie nároky na prácu všetkých rezortov ako i koordináciu a prináša relatívne nový element politizácie.

Vzhľadom na politizáciu je legitímne diskutovať o rôznych modeloch, ktoré by v budúcnosti mohli zastrešovať inštitucionálne vzťahy vo vzťahu k postaveniu SR v EÚ. V rôznych členských krajinách fungujú rozličné mechanizmy. Niekde integračnú politiku koordinuje

úrad premiéra, inde ministerstvo zahraničných vecí či špeciálne vytvorené ministerstvo a sú krajiny, kde sa na tom podieľa niekoľko úradov štátnej správy. SR musí nájsť svoj vlastný, dlhodobo vyhovujúci model.

V súvislosti s úlohou exekutívy pri prijímaní rozhodnutí na úrovni Rady ministrov je potrebný mechanizmus určitej vnútornej kontroly, ale hlavne vnútornej komunikácie s orgánmi, ktoré môžu dohliadať na činnosť, postoje a rozhodnutia týchto ministrov v mene občanov SR. Absolútne kľúčová je otázka ustanovenia novej formy komunikácie medzi NR SR a vládou SR. Tieto dve inštitúcie boli pri napĺňaní našich integračných priorít v asymetrickom vzťahu. Vláda poslancov informovala o priebehu a výsledku rokovaní o vstupe krajiny do Európskej únie. I keď NR SR do prístupového procesu vstúpila pri schvaľovaní prístupovej zmluvy, dodnes nie je medzi vládou a Národnou radou SR jasne etablovaný mechanizmus permanentnej komunikácie. Na pôde parlamentu sa diskutuje o možnostiach transformácie niektorých výborov NR SR na výbor pre európske záležitosti, ktorý by mal byť hlavným orgánom a komunikačným kanálom pre vzťahy medzi parlamentom a vládou. Zároveň by plnil určitú kontrolnú činnosť vo vzťahu k exekutíve.

Takéto modifikácie si minimálne vyžadujú zmenu rokovacieho poriadku NR SR, ale možný je i zásah do Ústavy SR. Bude potrebné definovať a následne v praxi napĺňať mantinely vzťahov parlamentu a vlády pri kontrole a odpočte jej činnosti v Bruseli. Národná rada SR môže mať prirodzený záujem na čo najmaximálnejšom spôsobe kontroly a vplyvu na exekutívu. Pri koncipovaní nových komunikačných a koordinačných kanálov je však treba hľadať širší konsenzus, preklenúť poddimenzovanosť ľudského a finančného zázemia NR SR, kde chýbajú odborné kapacity, ktoré by podporili činnosť parlamentu v oblasti európskej integrácie. Zmeny si vyžadujú čas a náčrt prijateľný pre exekutívu aj parlament.

Slovensko čaká dlhodobá úloha inštitucionálnej adaptácie, ktorá zohľadní skutočnosť, že záležitosti Únie sú primárne záležitosti domácej politiky, ako aj fakt, že každá participácia SR na budúcim rozhodnutí EÚ bude predstavovať oveľa citlivejšiu politickú záležitosť. Tento problém majú všetky prístupujúce krajiny, ale i mnohé súčasné členské štáty Únie, ktoré dodnes hľadajú efektívnu formu vnútornej komunikácie a koordinácie. Minimálne do termínu vstupu je potrebná jasná koncepcia administratívnych väzieb v rámci exekutívy, ustanovenie pôsobnosti výboru pre európske záležitosti a prijať plán ľudského a materiálneho posilnenia NR SR v oblasti integračnej politiky. Následná prax ukaže, nakoľko sa tieto mechanizmy osvedčia. Nemožno vylúčiť, že dôjde k dodatočným zmenám. Bez počiatočného modelu fungovania integračnej politiky však Slovensko v Únii neuspее vôbec.

## Literatúra

BECKER, Peter a LIPPERT, Barbara, *Der Strukturierte Dialog der Europäischen Union mit den Staaten Mittel- und Osteuropas*. IEP-Berichte, 1/1997, Bonn: Institut für Europäische Politik, 1997.

BILČÍK, Vladimír, „Integrácie SR do Európskej únie“ In: Kollár, Miroslav a Grigorij Mesežnikov *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: IVO, 2003, s. 201 – 220.

Commission of the European Communities. *Agenda 2000 – Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union*. Brusel, 15. júla 1997.

DIMITROVA, A. "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, *West European Politics*, 25 (4), 2002 s. 171-190.

FIGEL, Ján a ADAMIŠ, Miroslav: *Slovensko na ceste do Európskej únie. Kapitoly a súvislosti*. Bratislava: SFPA, CEP, Úrad vlády SR, 2003.

GOETZ, Klaus "European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect" *West European Politics* 23 (4), 2000, s. 211-231.

GOETZ, Klaus a WOLLMANN, H. "Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four country comparison" *Journal of European Public Policy* 2001, 8 (6), s. 864-887.

GOETZ, Klaus "making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?" *Journal of European Public Policy* 2001, 8 (6), s. 1033-1051.

GOETZ, Klaus "Europeanisation in West and East: A Challenge to Institutional Theory" Early Draft Paper, ARENA conference, October 2003.

GRABBE, Heather "How does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diverstity, *Journal of European Public Policy* 2001, 8 (6), s. 1013-1031.

HANF a SOETENDORP (ed.) *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. Harlow: Addison Wesley Longman, 1998.

HENDERSON, Karen *Slovakia. The escape from invisibility*. Londýn: Routledge, 2002.

KASSIM, Hussein "The European Administration: Between Europeanization and Domestication" in Hayward and Menon (eds.) *Governing Europe*. Oxford: OUP, 2003, s. 139 - 161.

KIČINOVÁ, Eva. „Národná rada Slovenskej republiky v procese integrácie“ In: Čorba, Juraj (red.). *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii*. Bratislava: Nadácia Kalligram – Centrum právnych analýz, 2002, s. 139-151.

LADRECH, Robert "Europeanisation of domestic politics and institutions: the case of France" *Journal of Common Market Studies*, 1994, 32 (1), s. 69-88.

LEWIS, Paul a WEBB, Paul (eds.) *Pan-European Perspectives on Party Politics*. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2003.

MALOVÁ, Darina a HAUGHTON, Timothy "Making Institutions in Central and Eastern Europe, and the Impact of Europe" *West European Politics*, 25 (2), 2002, s. 101-120.

MALOVÁ, Darina a RYBÁŘ, Marek „The European Union's policies towards Slovakia: carrots and sticks of political conditionality" in Rupnik and Zielonka (eds.) *The Road to the European Union Volume 1. The Czech and Slovak Republics*. Manchester: Manchester University Press, 2003, s. 98-112.

MENON, Anand “Organisations and Institutions: Member States and the European Union”  
*Paper prepared for the annual conference of the APSA, San Francisco, 2001.*

PAGE, Edward “Europeanization and the Persistence of Administrative Systems” in Hayward and Menon (eds.) *Governing Europe*. Oxford: OUP, 2003, s. 162 - 176.

SCHIMMELFENNIG, Frank, ENGERTA, Stefan a KNOBEL, Heiko „Cost, Commitment and Compliance: The Impact of EU Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey“ *Journal of Common Market Studies*, 41 (3), 2003, s. 495-518.

*Uznesenie k návrhu koordinácie rozhodovacieho procesu v záležitostiach EÚ a vzorových štatútoch rezortných koordináčnych skupín a Komisie pre záležitosti EÚ*. Bratislava, vláda SR 2003.

## Slovenské právo na ceste do Európy – a naopak O dopade prístupového procesu na právny poriadok SR

Zámerom tejto kapitoly je popísať východiská, povahu, podoby a dopady tých vrstiev transformácie právneho prostredia Slovenskej republiky, ktoré viac či menej bezprostredne súviseli a súvisia s integráciou krajiny do Európskej únie. Kapitola teda skúma priebeh a výsledky toho výseku prístupového procesu, ktorý sa týka tzv. harmonizácie, resp. aproximácie domáceho právneho poriadku s právom Európskych spoločenstiev a Európskej únie (ďalej len „právo ES/EÚ“).<sup>29</sup>

Úvod kapitoly ponúka stručný náčrt a vysvetlenie používaných pojmov, zamerajúc sa predovšetkým na problematiku tzv. europeizácie a jej doktrinálne, historické, inštitucionálne a praktické súvislosti. V ďalších častiach nasleduje identifikácia kľúčových premenných europeizácie právneho poriadku SR a analýza ich vzájomného spolupôsobenia, a to tak vo vzťahu k procesom a mechanizmom tvorby práva a k inštitúciám povereným tvorbou politiky a práva, ako aj vo vzťahu k výsledkom týchto činností. Súčasťou kapitoly je aj osobitná analýza aproximačného procesu v oblasti voľného pohybu osôb v konkrétnom časovom úseku. Po rámcovom rozbere situácie vo sfére aplikácie práva nasleduje záverečné zhodnotenie problematiky, vrátane stručného sumáru odporúčaní.

### 1. Europeizácia – pojem, predpoklady a účinky

#### 1.1 Doktrinálne súvislosti europeizácie

Proces tzv. europeizácie sa predovšetkým v krajinách západnej Európy stáva jednou z určujúcich tém diskurzu spoločenských vied. Súčasná politická veda pozná viacero vrstiev a podôb europeizácie, pričom sa však každá z nich vzťahuje k jadrovému aspektu skúmaného javu – vplyvu politickej, právnej a inštitucionálnej reality Európskej únie (ďalej ako „únia“ alebo „EÚ“) na verejné prostredie predovšetkým, ale nielen, jej členských štátov. Viacerí autori rozlišujú medzi europeizáciou ako prenosom suverenity na úniu *de iure* a europeifikáciou ako spoločným zdieľaním zvrchovaných práv *de facto*. Pokiaľ europeizácii v ďalšom texte výslovne nepriznáme širší rozmer, pre účely tejto kapitoly za ňu budeme považovať „postupný proces meniaci smer a tvar politiky v takom rozsahu, že politická a ekonomická dynamika Európskych spoločenstiev sa stáva súčasťou organizačnej logiky vnútroštátnej politiky a regulácie“ (Ladrech, s. 64), pričom organizačnou logikou sa myslí „prispôsobovanie sa organizácií zmenenému a meniacemu sa prostrediu“ (Ladrech, s. 71). V tomto chápaní spočíva europeizácia v prenikaní celoeurópskej politiky a práva do verejnej správy jednotlivých národných štátov, a to tak na úrovni ústrednej, ako aj na úrovni jednotlivých územno-správnych sub-systémov. Aj keď najvýraznejšie a najbezprostrednejšie sa europeizácia prejavuje vo vzťahu k členským štátom EÚ, naším zámerom je popísať priebeh a podoby tohto procesu vo vzťahu k Slovenskej republike, štátu so štatútom asociovanej krajiny. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že harmonizácia právneho poriadku alebo tzv. aproximácia práva nie sú synonymami europeizácie, ale len jej

<sup>28</sup> Autor pracuje ako zástupca SR pre súdnymi dvormi Európskych spoločenstiev a zároveň pôsobí ako pedagóg na Právnickej fakulte Trnavskej univerzity.

<sup>29</sup> Termín „právo ES/EÚ“ odráža rôznorodú povahu právnych aktov vydávaných inštitúciami ES a EÚ v ich pôsobnosti. Podrobnejšie k povahe prameňov práva ES/EÚ pozri Colotka, s. 87 a nasl.



čiastkovými, i keď na úrovni asociovanej krajiny azda tými kľúčovými, prejavmi. Nás bude dopad integrácie na miestne právne prostredie zaujímať nielen vo vzťahu k zmenám v pozitívnom práve, ale aj vo vzťahu k zmenám týkajúcim sa štruktúry a fungovania jednotlivých orgánov a inštitúcií štátu. Prvoradým predmetom skúmania samozrejme zostane tvorba práva, a teda činnosť tých orgánov, ktoré majú tvarovanie právneho prostredia v hlavnom popise práce. Okrem legislatívy však europeizácia významne ovplyvnila tak vonkajšiu architektúru sústavy štátnych orgánov, ako aj štruktúru ich vzájomných vzťahov. Právny poriadok napokon tvorí nielen súbor právnych predpisov, ale aj systém štátnych orgánov a väzieb medzi nimi.

Podľa súčasnej politickej teórie zmena právneho prostredia pod tlakom europeizácie vyžaduje súčasnú prítomnosť dvoch faktorov. Jedným je „istý stupeň nesúladu medzi procesmi, regulačnými opatreniami a inštitúciami na európskej úrovni na jednej strane a na úrovni národného štátu na strane druhej“ (Börzel a Risse, s. 1). Druhým faktorom je existencia tzv. nástrojov prispôsobenia (*facilitators of adaptation*), t. j. premenných na úrovni politických aktérov alebo inštitúcií, ktoré vykazujú „ochotu“ redukovať, alebo úplne odstrániť existujúci nesúlad (Börzel a Risse, s. 1). V ďalších častiach kapitoly sa pokúsime preukázať, že na Slovensku – podobne ako v iných štátoch s integračnými ambíciami – boli oba tieto faktory prítomné v mimoriadne významnej miere.

Samotnú ochotu či pripravenosť domácich štruktúr reagovať na potreby vyvolané prístupovým procesom však determinujú ďalšie dva faktory: existencia tzv. inštitucionálnych prekážok zmeny (*change inhibitors*), t. j. schopnosti politických aktérov vetovať alebo brzdiť jednotlivé čiastkové prejavy europeizácie, a, naopak, existencia formálnych príležitostí a zdrojov zmeny, t. j. schopnosti politických aktérov využiť dostupné príležitosti na presadenie integračných potrieb (Börzel a Risse, s. 2). Vzájomná interakcia týchto faktorov v rozhodujúcej miere ovplyvňuje spôsobilosť miestneho právneho prostredia na realizáciu účinnej a plnohodnotnej zmeny.

Zmena domácich procesov má potom v závislosti od intenzity a relevancie jednotlivých premenných niekoľko podôb. Tou prvou je tzv. splynutie (*absorption*), kedy procesy, regulačné opatrenia a inštitúcie národného štátu vykazujú takú mieru kompatibility s európskou úrovňou, že stupeň dosiahnutej zmeny je nízky. Prispôsobenie (*accommodation*) nastáva v prípade, že fundamentálne aspekty domáceho prostredia zostávajú nezmenené, ale napriek tomu je potrebná ich určitá úprava. Poslednou podobou zmeny je transformácia, ktorá predpokladá zmenu základných súradníc domáceho vývoja a nahradenie existujúcich mechanizmov a noriem novými mechanizmami a normami s rodokmeňom únie.<sup>30</sup>

Prehľad v tejto kapitole naznačí, že v prípade Slovenska bol prístupový proces spojený so zmenou na všetkých úrovniach, v závislosti od jednotlivých oblastí. V niektorých sa integračné imperatívy spájali s púhou absorpciou, v iných naopak vyžadovali transformáciu. V celkovom pohľade ale prístupový proces zmenil viaceré základné prvky miestneho právneho prostredia a jeho vplyv bol natolko rozsiahly a intenzívny, že viedol k radikálnemu redefinovaniu niektorých kľúčových súradníc tvorby a uplatňovania práva.

## 1.2 Historické súvislosti europeizácie

Pre europeizáciu právneho poriadku SR je typické jej prelínanie sa s celkovou transformáciou politického, spoločenského a ekonomického systému krajiny. Ťažiskovým obdobím tejto transformácie boli zo zrejmych historických dôvodov deväťdesiate roky

<sup>30</sup> Podrobnejšie pozri Börzel a Risse, s. 8.

minulého storočia. V roku 1990 sa začala premena formy vlády a štátneho režimu vtedajšej post-komunistickej federácie na demokratický právny štát a zároveň s ňou i prechod z centrálne plánovanej ekonomiky na trhové hospodárstvo. Sprievodným znakom, či skôr jedným z impulzov tejto transformácie, bola aj radikálna geopolitická re-orientácia štátu: z jedného z ohniviek bývalého sovietskeho bloku sa stal viac-menej snaživý uchádzač o príslušnosť v politickom, ekonomickom a obrannom spoločenstve krajín tzv. západnej civilizácie.

Paralelne s celkovou transformáciou krajiny tak prebiehal aj proces jej postupnej integrácie do sféry vplyvu nového – v tom čase ešte vnútorne relatívne súdržného – regionálneho aj globálneho hegemóna, tzv. euroatlantickej civilizácie, alebo v účelnej skratke NATO/EÚ. Postupný rozpad bývalej česko-slovenskej federácie na dva nástupnícke štáty síce viedol k ich vzájomne divergentnému vývoju, ale na proces integrácie malo rozdelenie samotné len nepriamy dopad – jednoducho vytvorilo priestor pre redefinovanie základnej trajektórie vývoja nových republík. Na úrovni všeobecných deklarácií v podobe programových vyhlásení politických reprezentácií pritom k žiadnej významnej zmene nedošlo. Všetky vlády oboch nástupníckych štátov sa k integrácii do euroatlantických zoskupení hlásili ako k svojmu prvoradému cieľu a divergencia ich vývoja sa prejavila skôr na úrovni politickej praxe.

Nielen logika konca studenej vojny s jej víťazmi a porazenými, ale i preferencie rozhodujúcej vrstvy politických aktérov a ich mandantov viedli k tomu, že proces „návratu“ európskej geopolitickej periférie nespočíval vo vzájomnej konvergencii Jaltou rozdelených častí kontinentu, ale naopak v „adopcii“ východnej Európy tou západnou.<sup>31</sup> Podstatou integračného procesu sa tak stalo preberanie „západného“ inštitucionálneho dizajnu, štandardov právnej regulácie a metód spoločenskej kontroly onými navrátilcami do Európy.

Pokiaľ ide o spomínanú mieru nesúladu medzi celoeurópskymi a vnútroštátnymi procesmi, regulačnými opatreniami a inštitúciami (čiže toho, čomu politická teória hovorí *institutional misfit*), jej najvýznamnejším faktorom boli dejiny a spôsoby, akým vtláčili svoju pečať systémom verejnej správy v jednotlivých kandidátskych krajinách. V tomto zmysle sa integrácia post-komunistických štátov podobá skôr na pristúpenie Portugalska a Španielska s podobnou skúsenosťou s autoritatívnym, resp. totalitným režimom<sup>32</sup> než na integráciu do výraznej miery kompatibilných krajín, akými v čase pristúpenia boli Rakúsko, Švédsko či dokonca Fínsko. Dôvod je zrejmý: okrem prirodzených rozdielov v obsahu právnej regulácie sa družiny post-komunistických štátov týkala aj radikálne odlišná inštitucionálna architektúra a iné rozhodovacie mechanizmy. Inými slovami, onen „misfit“ bol (nielen) v prípade Slovenskej republiky ešte prehĺbený inštitucionálnym a sociálno-kultúrnym dedičstvom totalitného štátu.

Perspektíva členstva v klube najvyspelejších krajín sveta zároveň predznamenalala osobitú dynamiku politickej akcie v kandidátskych krajinách. Hlavným legitimitizačným faktorom politických rozhodnutí sa postupne stal ich súlad s tzv. integračnými imperatívmi, jednoducho ich *integration-friendliness*. Potreba rešpektovať a vychádzať v ústrety

---

<sup>31</sup> K téme vzájomnej priepustnosti západoeurópskych a stredo- a východoeurópskych modelov štátu a spoločnosti a k téme historických pokusov strednej a východnej Európy „dobiehať“ svoj západný náprotivok pozri napríklad Wandycz, s. 3 – 26.

<sup>32</sup> Linz a Stepan rozlišujú medzi rozličnými modelmi nedemokratického režimu, popisujúc socialistické Poľsko ako autoritársky režim, Maďarsko ako post-totalitný režim a bývalé Československo ako režim totalitný. Podrobnejšie pozri Linz a Stepan, s. 255 – 344.

„návodom“ z mocenských centier príslušných medzinárodných organizácií získala dokonca podobu akéhosi nutkania ku konformite, predovšetkým na úrovni všeobecných aspektov politického a ekonomického systému.<sup>33</sup>

K relatívne hladkému prijatiu pravidiel hry prispela aj skutočnosť, že koncepty a programy odrážajúce ono nutkanie ku konformite boli zároveň hodnotné samé osebe, napríklad vďaka ich spôsobilosti konsolidovať nové režimy a zvýšiť ich imunitu voči prípadnému kolapsu či už ekonomiky alebo politickej legitimity. Alebo naopak, reformy smerujúce k systémovej stabilizácii boli zároveň opatreniami do výraznej miery zodpovedajúcimi integračným imperatívom.

Tlak na transformáciu miestneho právneho prostredia, *in concreto* na jeho europeizáciu, sa tak mohol oprieť o výraznú ochotu domácich mocenských aktérov, a teda o existenciu oných nástrojov zmeny ako jeden z jej kľúčových predpokladov. O to viac, že adaptačný tlak získal už v ranom štádiu integrácie nielen prísne politické konotácie,<sup>34</sup> ale aj presnú inštitucionálnu podobu.

### 1.3 Inštitucionálne súvislosti europeizácie

Už v decembri 1991, teda po viac ako roku pôsobenia režimu opierajúceho svoju legitimitu o slobodné voľby, došlo medzi Českou a Slovenskou Federatívnou republikou na jednej strane a Európskymi spoločenstvami (ďalej len „ES“) a ich členskými štátmi na strane druhej k uzatvoreniu Európskej dohody o pridružení, tzv. asociačnej dohody. Tá v dôsledku rozpadu nikdy nenadobudla účinnosť, ale v roku 1993 oba nástupnícke štáty podpísali s ES a ich členskými štátmi vlastné asociačné dohody.

Asociačná dohoda medzi SR a ES a ich členskými štátmi bola uzatvorená 4. októbra 1993, medzinárodno-právnu platnosť nadobudla 1. februára 1995.<sup>35</sup> Táto medzinárodná zmluva tvorí základný právny rámec pre integráciu SR do únie, stanovujúc práva a povinnosti zmluvných strán ako nástroje slúžiace hlavnému účelu zmluvy, ktorým je príprava SR na členstvo v EÚ. Koncom mája 1995 sa na základe asociačnej dohody prvýkrát stretla Asociačná rada ako orgán ňou ustanovený.

V júni 1995 vtedajší predseda vlády V. Mečiar predložil na summite EÚ v Cannes oficiálnu žiadosť SR o prijatie za člena EÚ.<sup>36</sup> Práve týmto aktom môžeme ohraničiť začiatok prístupového procesu. Aj keď práva a záväzky vznikli zmluvným stranám asociačnej dohody už vo februári 1995, až na základe oficiálnej žiadosti o členstvo v únii sa rozbehol mechanizmus umožňujúci ukladanie konkrétnych predvstupových úloh a monitorovanie ich plnenia.

Oba tieto akty zároveň posunuli deklarované úsilie domácej reprezentácie o členstvo v únii z verbálnej roviny do roviny formálneho záväzku. Politické konotácie integrácie tak dostali presne tvarované vyjadrenie a v istom zmysle znamenali výrazné obmedzenie

<sup>33</sup> K pojmu „nutkanie ku konformite“ a jeho prejavom v ústavno-politickej praxi porevolučných režimov V4 pozri Procházka, s. 16 a nasl.

<sup>34</sup> K téme politických konotácií porevolučnej transformácie krajín bývalého sovietskeho bloku pozri podrobnejšie Whitehead, s. 41 a nasl.

<sup>35</sup> V súvislosti s asociačnou dohodou však vznikol pozoruhodný problém, keď táto v dôsledku oneskorenej publikácie nadobudla vnútroštátnu platnosť a tým aj záväznosť až 10. februára 1997.

<sup>36</sup> V júli 1996 bol Delegácii Európskej komisie (ako svojho druhu veľvyslanectvu EÚ) odovzdaný materiál obsahujúci odpovede na predvstupový dotazník únie. Na jeho základe mohli príslušné orgány únie vypracovať posudok k žiadosti SR o členstvo.

politickej operability meniacich sa mocenských reprezentácií. Ani vláda, v ktorej dve z troch koalíčných strán prejavovali prinajmenšom zdržanlivosť voči myšlienke členstva SR v EÚ, si napríklad nedovolila ustúpiť od nej ako od jedného z pilierov svojho programového vyhlásenia.<sup>37</sup> Tým, že prístupový proces získal podobu medzinárodno-právneho záväzku a stal sa súčasťou domáceho právneho systému boli zároveň vytvorené už spomínané inštitucionálne nástroje europeizácie. Inými slovami, v právnom poriadku vznikol priestor pre ukladanie a plnenie povinností, ktorých realizácia znamenala transformáciu slovenského práva na „európsky obraz“. Bez týchto predpokladov by akákoľvek miera nesúlady a akokoľvek prísne politické konotácie nemohli umožniť europeizáciu v tej podobe, v akej sa napokon odohrala.

Priestor, ktorý vznikol, štátne orgány SR postupne zaplňali prijímaním dokumentov rozličného právneho charakteru. V novembri 1996 schválila vláda materiál s názvom „Stratégia Slovenskej republiky pri implementácii práva EÚ v prioritných oblastiach (Určenie národných priorít)“. Na tento rámcový dokument nadviazal materiál prijatý vládou vo februári 1997 pod názvom „Národný program približovania právnych predpisov SR k právu ES/EÚ v oblasti vnútorného trhu“. Táto slovenská obdoba tzv. Bielej knihy však pokrývala len oblasť vnútorného trhu a nevzťahovala sa preto na všetky oblasti predvstupových záväzkov. Na základe rozhodnutia Európskej rady z 12. – 13. decembra 1997 v Luxemburgu sa napokon zdalo, že žiadne podrobnejšie stratégie nebudú potrebné. V dôsledku nespôsobilosti vtedajšej reprezentácie krajiny plniť politické kritériá členstva sa totiž Slovensko nestalo súčasťou skupiny štátov, s ktorými únia započala intenzívne rokovania o príprave na vstup. V politickej rovine sa tak prístupový proces ocitol v akejsi spiacej fáze a akýkoľvek jeho pokrok bol viazaný na ďalšie rozhodnutie Európskej rady. To prišlo až o dva roky neskôr na summite v Helsinkách, keď bola SR spolu s ďalšími piatimi krajinami prizvaná za rokovací stôl.

V rovine technickej – a predovšetkým v rovine prebiehajúcej europeizácie právneho prostredia – však prístupový proces pokračoval relatívne nedotknutý. Už v marci 1998 si únia a SR vymenili dva kľúčové dokumenty – zo strany EÚ išlo o Partnerstvo pre vstup, zo slovenskej strany o Národný program pre prijatie *acquis communautaire* (ďalej len „NPAA“). NPAA ako pravidelne revidovaný dokument vlády stanovuje relatívne konkrétne priority tak v oblasti legislatívy, ako aj v oblasti administratívnych kapacít – obe tieto zložky totiž tvoria v zásade rovnocenné atribúty zhody vnútroštátneho právneho systému s právom ES/EÚ – a tým slúži ako východisko pre posudzovanie pokroku pri dosahovaní tejto zhody.

Na jemnejšej úrovni rozlíšenia pôsobili ako kľúčové inštitucionálne nástroje zmeny tzv. analytický *screening* a *progress editor*. *Screening* je mechanizmus umožňujúci rezortne zameraným expertným skupinám tak z kandidátskej krajiny, ako aj z európskych inštitúcií, predovšetkým z Európskej komisie, identifikovať oblasti nesúlady a navrhovať opatrenia na jeho odstránenie. *Progress editor* slúži na monitorovanie dosiahnutej zhody a rovnako ako *screening* je založený na intenzívnej spolupráci miestneho správneho aparátu s aparátom únie. Aj na základe výsledkov spracovaných prostredníctvom „redaktora pokroku“ vypracúva Komisia svoju pravidelnú hodnotiacu správu, jadrový prvok monitoringu plnenia predvstupových záväzkov najmä v oblasti aproximácie práva.

#### 1.4 Praktické súvislosti europeizácie

Skutočnosť, že dominancia exekutívy je základným stavebným prvkom genetickej výbavy únie, akousi jej DNA, našla svoje vyjadrenie aj v spôsobe, akým SR reagovala na

<sup>37</sup> Tu máme na mysli vládu pôsobiacu v rokoch 1994 – 1998. Onými otvorenými koalíčnými pochybovačmi o integrácii, najmä vo vzťahu k NATO, boli Združenie robotníkov Slovenska a Slovenská národná strana.

adaptačný tlak. Niet samozrejme pochýb o tom, že úradnícky stav nie je imúnny voči politickým súvislostiam integrácie a že pôsobenie najvyššej reprezentácie štátu malo a má svoj dopad aj na technickú rovinu prístupového procesu. Nie náhodou SR dosiahla v prístupových rokovaniach najväčší pokrok práve v období, keď nebola spochybnená jej bazálna systémová spôsobilosť stať sa členom únie a keď medzi najvyššími predstaviteľmi štátu a EÚ panovali priaznivé vzťahy.

Napriek tomu má europeizácia právneho prostredia svoju vlastnú dynamiku, ktorá nekopíruje úplne presne a komplexne dynamiku politickej akcie. Gro práce spočívajúcej v premene adaptačného tlaku na konkrétne výsledky zmeny totiž prebieha v expertných skupinách úradníkov, ktorí politickým aktérom predkladajú často také rozsiahle a zložité návrhy, ktoré sú len v malej miere modifikované podľa politických či inak „zafarbených“ preferencií.

Najväčší objem europeizačnej práce tak vykonali expertné vrstvy výkonnej moci. Dominancia exekutívy v prístupovom procese sa prejavila na viacerých úrovniach. Tou semioticky najprístupnejšou je prirodzene rovina uzatvárania jednotlivých kapitol *acquis communautaire*<sup>38</sup> ako míľnikov na ceste k dosiahnutiu vytýčenej miery zhody medzi právom kandidátskej krajiny a právom ES/EÚ. Táto agenda patrila hlavnému vyjednávačovi ako štátnemu tajomníkovi Ministerstva zahraničných vecí SR. V tejto súvislosti je príznačné, že podrobný prehľad prístupového procesu<sup>39</sup> boli verejnosti schopní ponúknuť dvaja vysokí štátni úradníci pôsobiaci v exekutive a nie napríklad predstaviteľ parlamentného výboru pre európsku integráciu. Ešte príznačnejšia je skutočnosť, že po takmer desaťročí integračných snáh sa predchádzajúca veta javí ako úplná banalita, prezentujúca samozrejmosť ako čosi pozoruhodné. Vo svetle dopadu prístupového procesu na tradičné chápanie parlamentnej demokracie či suverenity ľudu to však pozoruhodné určite je.

Uzatvorenie tzv. negociačnej kapitoly je skôr vyjadrením dohody o podstatných aspektoch regulácie v danej oblasti a neznamená úplnú harmonizáciu s právom ES/EÚ. Navyše, akákoľvek takáto dohoda je viazaná na úzku súčinnosť so zákonodarným zborom, pretože práve na jeho pleciach spočíva ťažisko legislatívnej agendy. Vtiera sa preto otázka, ako je to s dominanciou exekutívy, keď bez parlamentu by aproximácia nemohla vôbec prebehnúť.

Veľa, i keď zďaleka nie všetko, prezradí štatistika. Tá však neexistuje osobitne pre oblasť harmonizácie, resp. aproximácie, a preto si pokus identifikovať zreteľné trendy v oblasti tvorby práva súvisiacej s európskou integráciou vyžaduje isté tvorivé nasadenie. V úvode nasledujúcej časti tejto kapitoly preto ponúkame práve analýzu vplyvu europeizácie na postavenie výkonnej moci a jej vzťah k parlamentu, mechanizmy tvorby práva a celkovú inštitucionálnu architektúru ako takú.

## **2. Zmeny v architektúre verejnej moci**

### **2.1 Nové orgány**

Zmeny v sústave štátnych orgánov sa najzrejmejším a najbezprostrednejším spôsobom prejavili vytvorením niektorých nových orgánov. Na úrovni zákonodarnej moci vznikol v súvislosti s integračnými potrebami Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre európsku integráciu. V zmysle Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) zriaďuje Národná rada

<sup>38</sup> *Acquis communautaire* alebo v skratke *acquis* je súbor právne záväzných aktov vydaných v pôsobnosti ES, ide teda o tzv. komunitárne právo, resp. právo ES. Podrobnejšie pozri Colotka, s. 87 a nasl.

<sup>39</sup> Pozri Figel' a Adamiš.

výbory ako iniciatívne a kontrolné orgány. Výbory nemajú autonómnu normotvornú právomoc a v oblasti tvorby práva slúžia „len“ na zefektívnenie činnosti parlamentu. Okrem toho plnia aj isté reprezentačné funkcie vo vzťahu k svojim zahraničným pendantom.

Širšie pole pôsobnosti získali novovytvorené exekutívne orgány. Významnou súčasťou výkonnej moci sa stal podpredseda vlády pre európsku integráciu, pod gesciou ktorého patrí jednak sekcia pre európske záležitosti s tromi odbormi (odbor európskej integrácie, odbor zahraničnej pomoci a odbor budovania inštitúcií a prípravy obyvateľstva na vstup do EÚ), a jednak Inštitút pre aproximáciu práva. Dôležitými právomocami v oblasti integrácie disponuje aj minister zahraničných vecí a štátny tajomník ministerstva, ktorý zároveň plnil funkciu hlavného vyjednávača s EÚ. Do schémy exekutívnych orgánov s integračným poslaním treba samozrejme zaradiť aj Misiu SR pri ES.

Významnú úlohu v prístupovom procese zohral aj ďalší orgán s exekutívnym rodokmeňom – Asociačná rada vytvorená a pôsobiaca na základe asociačnej dohody. Asociačná rada sa skladá z členov Rady ES a Komisie a z členov vymenovaných vládou SR. V prípadoch výslovne uvedených asociačnou dohodou má právomoc vydávať rozhodnutia. Tie sú záväzné pre obe zmluvné strany, ktoré majú povinnosť prijať opatrenia nevyhnutné na realizáciu prijatých rozhodnutí. Rozhodnutia Asociačnej rady majú v slovenskom právnom poriadku rovnakú právnu silu ako medzinárodná zmluva, ktorou bola vytvorená, teda v zmysle čl. 154c ods. 2 majú povahu prameňa práva, ak tak ustanovuje zákon. Podľa niektorých domácich autorov majú dokonca podmienenú prednosť pred zákonmi SR, a to v oblastiach, v ktorých sa dotýkajú základných práv a slobôd, napríklad niektorých aspektov práva na podnikanie.<sup>40</sup> Za niekoľko rokov svojho pôsobenia vydala Asociačná rada pár desiatok rozhodnutí, napríklad len v roku 2002 ich bolo sedem. Niektoré z nich mali významný vplyv na domáce regulačné prostredie. Asociačná rada napríklad prijala implementačné pravidlá na uplatňovanie ustanovení o štátnej pomoci, na základe ktorých vznikol pre SR okrem iných aj záväzok určiť vnútroštátny orgán na monitorovanie a analýzu programov štátnej pomoci.<sup>41</sup> Uvedený príklad ani zďaleka nevyčerpáva jej operačné možnosti a slúži len na ilustráciu priameho dopadu jej pôsobenia na fungovanie orgánov verejnej moci v domácom právnom systéme.

Už tento povrchný pohľad naznačuje, že centrom každodennej politickej, diplomatickej a právno-technickej integračnej praxe boli jednotlivé vrstvy exekutívy. Takáto deľba práce medzi zákonodarnou a výkonnou mocou však vytvorila iba formu, ponechávajúc jej naplnenie konkrétnym obsahom na skutočné pôsobenie príslušných orgánov v praxi. A práve kompetenčná výbava orgánov výkonnej moci a spôsob, akým ju uplatňovali, najlepšie dokumentujú spomínanú dominanciu exekutívy v prístupovom procese.

## 2.2 Nové právomoci

Výraznú zmenu v tradičnom chápaní deľby moci ako jedného zo sťažných princípov právneho štátu znamenalo napríklad rozšírenie normotvornej právomoci vlády o vydávanie tzv. aproximačných nariadení. Novelou ústavy z roku 2001 a zákonom č. 19/2002 Z. z. získala vláda oprávnenie vydávať nariadenia na vykonanie asociačnej dohody a prístupovej zmluvy. Nôvum spočíva v normatívnych účinkoch týchto nariadení. Zatiaľ čo tzv. obyčajné nariadenia sú bežnými vykonávacími predpismi, ktorých obsah je viazaný na zákon, aproximačné nariadenia sa vydávajú len v oblastiach zákonom neupravených a je nimi možné

<sup>40</sup> Pozri napríklad Čorba a kol., s. 227 – 230.

<sup>41</sup> Pozri Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí SR o prijatí Rozhodnutia Asociačnej rady č. 6/2001, publikované v Zbierke zákonov 18. apríla 2002 pod číslom 186/2002.

ukladať aj povinnosti. V príslušných oblastiach regulácie aproximačné nariadenia vlastne nahrádzajú zákony a normotvorná právomoc vlády tak výrazne pripomína normotvornú právomoc zákonodarného zboru. Exekutíve tým boli priznané regulačné prerogatívy, ktoré sú tradičnou výsadou parlamentu.

Pre tvrdenie o výraznej úlohe exekutívy v prístupovom procese je podstatné, že tento významný nástroj europeizácie sa nestal periférnou oblasťou normotvorby, ale, naopak, jedným z bežných spôsobov transponencie právne záväzných aktov ES/EÚ. Zatiaľ čo v prvom polroku fungovania (do konca roku 2002) vydala vláda „len“ 11 aproximačných nariadení, do konca júla 2003 bolo na publikovanie v Zbierke zákonov pripravených 62 aproximačných nariadení a do konca roku 2003 malo byť vydaných ďalších 60. Väčšina z týchto predpisov sa týka fytoosanitarnej, rastlinolekárskej a veterinárnej starostlivosti a organizácie trhu.

Právomoc prezidenta vracat' prijaté zákony parlamentu nemá s prístupovým procesom žiadnu priamu súvislosť. Napriek tomu sa táto právomoc opakovane prejavila ako jedna z premenných, významne ovplyvňujúcich právny systém, a to aj s presahom do oblasti europeizácie. Predovšetkým aktivita druhého slovenského prezidenta R. Schustera dokumentovala variabilitu jeho právomoci veta v europeizačnej rovnici, keďže uplatňovanie tejto právomoci sa v niektorých prípadoch prejavilo ako nástroj zmeny, kým v iných ako jej prekážka. Tak napríklad v roku 2001 prijala NR SR potrebnou väčšinou zákon o obchodných reťazcoch, ktorý však bol vo viacerých aspektoch v rozpore s požiadavkami *acquis*, najmä v oblasti súťažného práva. Aj, a možno najmä, v reakcii na silný tlak zo strany Komisie sa prezident spomínaný zákon rozhodol vetovať, pôsobiac tak ako významný faktor europeizácie miestneho právneho prostredia. Pri opätovnom rokovaní totiž zákon schválený nebol. Zaujímavou je v danej súvislosti tiež skutočnosť, že o nejaký čas neskôr sa absencia rovnako intenzívneho a sústredeného tlaku európskych štruktúr prejavila v rozhodnutí prezidenta upravenú verziu rovnakého zákona nevetovať. Naopak, ako prekážka adaptácie sa prezident republiky prejavil v prípade telekomunikačného zákona. Napriek gratuláciám európskeho komisára Likaanena k prijatiu zákona v roku 2003 a jeho dôrazu na potrebu liberalizovať niektoré kľúčové úrovne telekomunikačného trhu, prezident zákon parlamentu vrátil, čím opätovne nepriamo spôsobil jeho neprijatie.

Spomínané prípady, a opäť nie ojedinelé, svedčia o pohyblivosti premenných, ktoré politická teória kvalifikuje ako hlavné faktory europeizácie vnútroštátneho právneho systému. Inštitúcia či politický aktér, ktorý v istej veci pôsobí ako stimul, garant alebo nástroj zmeny, môže v inej veci zmene brániť. Podstatnou však ostáva operabilita a manévrovací priestor týchto bodov inštitucionálnej siete a fakt, že pri svojom rozhodovaní sa riadia aj tvarom a intenzitou adaptačného tlaku. Napriek niektorým udalostiam s opačným znamienkom mal v celkovej perspektíve „európsky“ pohľad navrch a rozhodujúcu úlohu v tom hrala práve prax orgánov tvorby práva.

### 2.3 Nová prax

Už sme spomenuli zvláštne kúžlo európskej integrácie pri formulovaní politických záväzkov a programov. Európska karta osvedčila svoju životaschopnosť nielen ako legitimačné kritérium politickej akcie, ale aj v normotvornej praxi.

Medzi typické podoby novej normotvornej praxe patrí napríklad príprava Plánu legislatívnych úloh vlády v priamej nadväznosti na NPAA, Partnerstvo pre vstup, rozhodnutia Asociačnej rady a pravidelné hodnotiace správy Komisie. Už v prvotnom štádiu tvorby práva

tak predvstupové záväzky ovplyvňujú regulačné prostredie v štáte. Tento vplyv sa v priebehu legislatívneho procesu neoslabuje; naopak, stáva sa bezprostrednejším. Legislatívne pravidlá vlády napríklad ustanovujú povinnosť každého rezortného predkladateľa návrhu už v štádiu legislatívneho zámeru „vybaviť“ návrh doložkou zlučiteľnosti legislatívneho zámeru s právom ES/EÚ. Pokiaľ ide o návrh zákona, musí sa v dôvodovej správe k nemu uviesť aj súlad s právom ES/EÚ. Povinnou súčasťou dôvodovej správy je nielen doložka zlučiteľnosti, ale aj tabuľka zhody navrhovaného zákona s právom ES/EÚ.

O intenzite adaptačného tlaku svedčí aj významná úloha, ktorú v procese prípravy právnych predpisov plní Inštitút pre aproximáciu práva. Ten ministerstvám poskytuje stanoviská pre medzirezortné pripomienkové konanie a sprostredkúva stanoviská a analýzy expertných útvarov EÚ. Rovnakú úlohu nástroja europeizácie plní aj vo vzťahu k ďalším kľúčovým bodom normotvornej siete, najmä Legislatívnej rade vlády, podpredsedovi vlády pre legislatívu a vláde ako celku.

Práve úzka spätosť tvorby práva s prístupovými a súvisiacimi dokumentmi a skúmanie súladu navrhovaného právneho predpisu s právom ES/EÚ formou doložky zlučiteľnosti a tabuľky zhody najlepšie preukazujú, ako sa prejavy europeizácie na jednej úrovni stávajú na inej úrovni nástrojmi jej prehlbovania. Skúmanie euro-kompatibility je totiž jednak výsledkom integračných potrieb, a jednak inštitucionálnym facilitárom, „urýchľovačom“ realizácie týchto potrieb. V skorších fázach prístupového procesu sa adaptačný tlak na europeizáciu miestneho právneho prostredia, nemajúc v tom čase úplne konkrétnu podobu, prejavoval práve vytváraním viacerých uzlových bodov inštitucionálnej siete. Vytvorenie osobitých nástrojov a mechanizmov aproximácie tak bolo bezprostredným výsledkom adaptačného tlaku. V ďalších fázach prístupového procesu už práve tieto nástroje a mechanizmy slúžili na sprostredkovanie, usmernenie a zvýraznenie europeizačného tlaku, doplniac tak kľúčový faktor europeizačnej rovnice – existenciu inštitucionálnych nástrojov adaptácie.

Ďalším z konkrétnych prejavov europeizácie v oblasti tvorby práva je zavedenie environmentálnych dopadových štúdií. Práve v reakcii na mechanizmy existujúce či už v členských štátoch EÚ, alebo v únii samotnej aj domáca administratíva začala aplikovať nástroje skúmajúce vplyv navrhovanej regulácie na životné prostredie a udržateľnosť rozvoja. Osobitnú rolu však proces europeizácie zohral nielen na úrovni expertnej rezortnej prípravy návrhov zákonov a iných legislatívnych opatrení, ale aj na úrovni, ktorá má o čosi bližšie k vyvažovaniu rozličných politických záujmov, a teda na úrovni vládnej a parlamentnej deliberácie.

Pokiaľ ide o vládu, už sme spomenuli, že adaptačný tlak – napríklad prostredníctvom viazanosti plánu legislatívnych úloh na pokrok v plnení predvstupových záväzkov – osvedčil svoju spôsobilosť spoluurčovať politickú agendu mocenskej reprezentácie štátu a tým v istom zmysle obmedziť jej regulačnú operabilitu, jej manévrovací priestor pri formovaní právneho prostredia štátu. Tento faktor bol o to významnejší, že vláda dominanciou v oblasti predkladania návrhov zákonov potvrdila svoje vedúce postavenie v realizácii predvstupových záväzkov. V druhom volebnom období NR SR (1998 – 2002) bolo z iniciatívy vlády prijatých 76 % zákonov, zvyšok z iniciatívy poslancov NR SR. Na jednej strane je prirodzené, že najaktívnejším predkladateľom zákonov je práve vláda ako exekutívny reprezentant vládnucej garnitúry a ako nositeľ konkrétnej politickej agendy. Svoju osobitnú výpovednú hodnotu má však na druhej strane aj situácia, keď žiaden parlamentný výbor za dva roky rok nepredloží ani jediný návrh zákona.



Oveľa výpovednejšou je však v tejto súvislosti prax nadmerného užívania inštitútu skráteného legislatívneho konania (ďalej len „SLK“). Mechanizmus SLK umožňuje predkladateľovi zákona a parlamentu samotnému vyhnúť sa lehotám ustanoveným zákonom o rokovacom poriadku a schváliť zákon v kratšom čase. Zo zrejmých dôvodov sa takýto postup „ponúka“ práve v prípade, keď je potrebné predísť prípadnému zdržaniu pri plnení záväzkov štátu. Jeho použitie sa môže javiť ako zvlášť príhodné práve v situácii, keď ide o takpovediac prioritné záväzky, ktorými sa koncom deväťdesiatych rokov celkom prirodzene stali imperatívy prístupového procesu.

Tendencia argumentovať imperatívmi prístupového procesu v prospech SLK sa tiahne viacerými volebnými obdobiami NR SR, ale svoj vrchol dosiahla v prvých rokoch dobiehania euro-integračného vlaku. Po nástupe vlády M. Dzurindu koncom roku 1998 parlament schválil všetky zákony výlučne v rámci SLK! V roku 1999 to ešte stále bolo 49 % návrhov zákonov, čo je – s prihliadnutím na aplikovateľnosť SLK len za mimoriadnych okolností – extrémne vysoké číslo. Jedným z vysvetlení je práve potreba razantného nástupu na poli aproximácie po rokoch stagnácie a izolácie. A skutočne, postupne, ako štát dobiehal integračný vlak, klesala aj frekvencia SLK. V rokoch 2000 a 2001 počet zákonov schválených v SLK dosiahol iba 10 %, v roku 2002 klesol na 6 % a v roku 2003 na 5 %. Rovnako ako v roku 1998, aj po nástupe novej vlády M. Dzurindu v októbri 2002 bolo do konca roku v rámci SLK prijatých všetkých 19 návrhov zákonov!<sup>42</sup> Aj keď podstatná väčšina z nich súvisela so štátnym rozpočtom a potrebou vyhnúť sa rozpočtovému provizóriu, pozoruhodná je časová súvislosť medzi legislatívnou smršťou a kodanským samitom EÚ, na ktorom sa rozhodovalo o prijatí SR za člena únie. Asi nie je príliš trúfalé tvrdiť, že pri spomínanom zákonodarnom finišovaní zohrala svoju úlohu potreba stabilizovať pred kľúčovým rozhodovaním EÚ domáce právne prostredie aj za cenu použitia neštandardných normotvorných mechanizmov.

Zatiaľ čo rokovací poriadok NR SR umožňuje aplikáciu SLK len v prípade ohrozenia základných ľudských práv a slobôd alebo hrozby vážnych hospodárskych škôd, legislatívne pravidlá vlády výslovne umožňujú skrátenie pripomienkovej lehoty aj v prípade, „ak hrozí nesplnenie úloh vyplývajúcich z prijatých euro-integračných záväzkov“. Takže zatiaľ čo v prípade tvorby práva na parlamentnej úrovni zostáva „hra európskou kartou“ vecou výkladu konkrétnej situácie a politickej dohody, v štádiu normotvorby na úrovni výkonnej moci je europeizačný tlak bezprostredne umocnený existenciou výslovne upraveného inštitucionálneho nástroja adaptácie. Tak ako je pre prístupový proces charakteristická dominancia exekutívy, tak je pre mechanizmy tvorby práva na exekutívnej úrovni typická preferencia efektivity pred legitimitou.<sup>43</sup> Celkom logicky sa tak uprednostňovanie efektivity pred legitimitou stalo aj jednou z čŕt europeizačnej praxe.

### 3. Zmeny v právnom poriadku

Ako už bolo spomenuté, z praktických dôvodov nebolo možné získať presné štatistické údaje o tom, koľko právnych predpisov súvisiacich s plnením predvstupových záväzkov bolo prijatých, koľko z nich bolo iniciovaných vládou, a koľko z nich schválil parlament v skrátenom legislatívnom konaní. Práve tieto údaje pritom súvisia s tvrdením, že

---

<sup>42</sup> K problematike SLK, vrátane štatistických údajov, pozri Procházka a kol.

<sup>43</sup> Pod legitimitou tu máme na mysli špecifickú kvalitu normotvorného procesu, ktorú tvorí ukotvenie politickej a regulačnej agendy v základných súradniciach hodnotovej orientácie verejnosti, efektívnosť znamená špecifickú kvalitu normotvorného procesu, spočívajúcu v skutočnej inštitucionálnej, regulačnej a politickej akčioschopnosti príslušného subjektu tvorby práva.

europeizácia miestneho právneho prostredia ovplyvnila tak obsah právnej regulácie, ako aj metódy jej prípravy, prijímania a realizácie.

Príznačná je už skutočnosť, že takáto štatistika neexistuje. Neexistuje z jednoduchého dôvodu – je takpovediac nemožné určiť presné parametre tzv. eurozákona, t. j. právneho predpisu, o ktorom by sa dalo jednoznačne povedať, že je bezprostrednou reakciou na predvstupové záväzky. Predovšetkým, foriem realizácie povinností vyplývajúcich z prístupových rokovanií je viacero. V niektorých oblastiach môže aproximácia prebehnúť vydaním konkrétneho normatívneho právneho aktu, v iných, naopak, derogáciou právneho predpisu alebo len jediného jeho ustanovenia, v ďalších napríklad „len“ úpravou aplikačnej praxe. V reakcii na dohodu v rámci kapitoly hospodárska súťaž napríklad zákonodarca zrušil možnosť tzv. daňových prázdnin, nahradil ju systémom štátnej pomoci. Urobil to mimoriadne zložitým spôsobom, ktorý spočíval v niekoľkostupňovej novelizácii viacerých ustanovení zákona, viazaných navyše na úpravu intertemporality, teda súčasného spolupôsobenia viacerých právnych režimov. Určiť, ktorý z právnych predpisov by mohol byť kvalifikovaný ako eurozákon, je v tomto prípade nielen nepraktické, ale aj ťažko predstaviteľné. Podobných príkladov sú samozrejme ďalšie desiatky.

S uvedeným súvisí tiež fakt, že významnú časť predvstupových záväzkov tvorí uplatňovanie platného práva v aplikačnej praxi. V oblasti ochrany práv duševného vlastníctva je napríklad legislatíva samotná dlhodobo v súlade s *acquis*, ale jej praktická realizácia, najmä v oblasti boja proti pirátstvu a falšovaniu, vyvoláva dôvodné pochybnosti o jej skutočnej relevancii pre konanie subjektov práva. Napriek prijatiu zákonov preto viaceré záväzky v tejto oblasti zostávajú nesplnené.

Druhým dôvodom ťažkostí pri hľadaní vhodnej systematiky skúmania zmeny právneho systému z hľadiska integrácie je rôznorodosť povahy predvstupových záväzkov. Zatiaľ čo napríklad smernice vyžadujú transponenciu vo forme vnútroštátneho aktu, nariadenia takúto transponenciu priamo vylučujú, sú totiž priamo aplikovateľné.<sup>44</sup> V období pred vstupom do únie však aproximácii podliehali aj nariadenia a veľká časť tzv. eurolegislatívy bola prijatá s cieľom ich implementácie. Aby bol paradox dokonalý, súčasťou predvstupových záväzkov je povinnosť prístupujúceho štátu derogovať (t. j. zrušiť) všetky tie právne akty, ktoré vykonávajú nariadenia, okrem tých, ktoré nepriamo vytvárajú podmienky pre ich uplatnenie v domácom právnom poriadku. Je v takejto situácii eurozákonom právny predpis, ktorý recipoval nariadenie do vnútroštátneho práva, alebo naopak predpis, ktorým sa ten predchádzajúci ruší? Alebo dokonca obidva?

V neposlednom rade treba pripomenúť isté prelínanie sa potrieb súvisiacich s reformou jednotlivých oblastí právneho systému s potrebami súvisiacimi so samotnou integráciou. Už sme spomenuli, že viaceré opatrenia vychádzajúce z predvstupových záväzkov by SR v záujme transformácie musela prijať bez ohľadu na ne. A naopak, viaceré opatrenia vychádzajúce najmä z domácich zdrojov priamo či nepriamo slúžili aj integračným potrebám. Ilustratívnou je situácia v oblasti justície, kde je reforma súdneho systému podmienkou fungovania SR ako právneho štátu bez ohľadu na jej členstvo v únii, kde má však aj samotná EÚ významný záujem na finalizácii príslušných reforiem. Mnohé legislatívne, ale aj organizačné opatrenia v tejto oblasti preto slúžia potrebám štátu ako takého a zároveň predstavujú nevyhnutné kroky smerom k členstvu v únii.

---

<sup>44</sup> Z pravidla o nespôsobilosti nariadení na transponenciu existuje za istých okolností výnimka, ktorú Súdny dvor ES popísal v rozhodnutí z 28. marca 1985 č. 272/83 Komisia vs. Taliansko. Za upozornenie na túto výnimku ďakujem I. Martonovi z MZV SR.

Napriek tomu, že podrobná právna topografia tzv. eurolegislatívy sa nedá presne popísať, dostupné štatistické údaje poskytujú istý obraz o vplyve prístupového procesu nielen na podobu mechanizmov tvorby práva, ale aj na obsah platného práva.

### 3.1 Tvorba práva

Aproximácia právneho poriadku SR s *acquis* patrí do tej časti predvstupových záväzkov, ktoré súvisia so schopnosťou kandidátskej krajiny plniť povinnosti vyplývajúce z členstva v únii.<sup>45</sup> Tieto záväzky sa dotýkajú *acquis* rozdeleného do 29 kapitol, ktorých prehľad ponúka Tabuľka 1.<sup>46</sup>

O rozsahu zmien, ktoré si schopnosť SR prevziať záväzky vyplývajúce z členstva v únii vyžaduje, najlepšie svedčí skutočnosť, že ani po takmer dekáde viac či menej sústredeného úsilia nebola táto časť prístupového procesu úplne naplnená. A niet sa čomu čudovať. Koncom roku 1999 sa oných 29 kapitol dotýkalo vyše 13 000 právnych aktov (smerníc, nariadení a rozhodnutí vydaných príslušnými inštitúciami, vrátane medzinárodných zmlúv) ES/EÚ! Tento počet pritom každoročne narastie o niekoľko desiatok až stoviek predpisov. Nie všetky z nich vyžadovali a vyžadujú transponenciu už v období pred vstupom. Niektoré sú svojou povahou aplikovateľné priamo, iné bude SR povinná realizovať až po vstupe. Potreby aproximácie sa však napriek tomu týkalo približne 5 000 právnych aktov únie. Osobitnú časť tvoria oblasti patriace pod prvý pilier (vnútorný trh a súvisiace oblasti),<sup>47</sup> čiže všetky kapitoly s výnimkou spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí (kapitola 24) a spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (kapitola 27). Okrem toho sa proces aproximácie a sledovanie jeho pokroku líšia v závislosti od zvolenej referenčnej kategórie. Biela kniha upravujúca výlučne vnútorný trh má užší záber než aproximácia podľa *screeningu*, ktorý sa dotýka všetkých právne záväzných aktov vydaných inštitúciami EÚ v ich pôsobnosti. Preto napríklad k 31. decembru 1999 bolo podľa Bielej knihy úplne alebo čiastočne transponovaných takmer 72 % príslušných právnych aktov, zatiaľ čo podľa metodiky *screeningu* išlo len o niečo vyše 28 %.

S porovnaním medzi jednotlivými obdobiami aproximácie opäť prichádza čas pre europeizačnú rovnicu. Koncom roku 1998 sa na Slovensku zmenila vláda, ktorá v istom zmysle, najmä čo sa týka vzťahu k zahraničiu a k fungovaniu niektorých štátnych orgánov, vykazovala známky zmeny režimu. Podrobné hodnotenie tejto zmeny sa vymyká zámeru a rozsahu tejto kapitoly; pre nás je dôležité, že nastala zmena v jednej z premenných tvoriacich adaptačný tlak – a to v miere ochoty uzlových bodov inštitucionálnej architektúry redukovať existujúci nesúlad medzi predvstupovými záväzkami a skutočným stavom ich plnenia. Zmena tejto premennej priniesla badateľné zmeny v dynamike reakcie miestneho politického,

<sup>45</sup> Okrem uvedených kapitol sa schopnosť krajiny plniť záväzky vyplývajúce z členstva vzťahuje aj na preklad *acquis* do úradného jazyka. Kapitola 24 sa opiera o tretí pilier a kapitola 27 o druhý pilier, takže viaceré právne akty vydané v tejto oblasti netvoria *acquis* (komunitárne právo, resp. právo ES), ale právo EÚ. Podrobnejšie pozri Colotka, s. 90 – 96; Nováčková, s. 37 – 46.

<sup>46</sup> Okrem uvedených kapitol, podstatných najmä z hľadiska metodiky monitorovania prístupového procesu Komisiou, príslušné orgány uzatvorili aj ďalšie dve kapitoly – kapitolu 30 Inštitúcie a kapitolu 31 Rôzne. Aj keď tieto sa bezprostredne nedotýkali záväzkov vyplývajúcich z *acquis*, do istej miery ovplyvnili inštitucionálne a právne prostredie krajiny, a to predovšetkým v perspektíve pôsobenia SR ako členského štátu únie. Kapitola 30 napríklad upravuje zastúpenie SR v inštitúciách a orgánoch EÚ, kapitola 31 zase práva a povinnosti SR súvisiace tak s čerpaním, ako aj s uhrádzaním finančných príspevkov do viacerých fondov. Z hľadiska vplyvu na regulačné prostredie štátu je azda tým najvýznamnejším prvkom poslednej kapitoly dohoda o tzv. ochranných opatreniach, ktoré môže únia uložiť v prípade, že SR nebude v dostatočnej miere plniť svoje záväzky vyplývajúce z predchádzajúcich kapitol. Podrobnejšie k obom kapitolám pozri Figel' a Adamiš, s. 185 – 192.

<sup>47</sup> Podrobnejšie pozri Nováčková, s. 37 a nasl.

regulačného a expertného aparátu na adaptačný tlak. Viaceré prejavy a súradnice tohto vývoja popisujú podrobnejšie nielen iné publikácie,<sup>48</sup> ale aj ďalšie kapitoly tejto knihy, my si všimnime konkrétny výsek prístupového procesu – oblasť aproximácie.

Už v prvom roku pôsobenia novej, takpovediac euro-optimistickej garnitúry, vzrástol počet transponovaných aktov (v metodike podľa *screeningu*) z takmer zanedbateľného percenta na približne 28 %. V ďalšom roku zaznamenala transponencia nárast o ďalších 7 % a v septembri 2003 dosiahla 46 % všetkých právnych aktov únie dotýkajúcich sa príslušných kapitol *acquis*. Rýchle tempo aproximácie ešte zvýrazní porovnanie absolútnych čísiel: zatiaľ čo k 31. decembru 1999 bolo úplne alebo čiastočne aproximovaných 1 303 zo 4 560 právnych aktov únie, k 1. septembru 2003 išlo už o 3 299 zo 7 136 aktov. V absolútnych číslach teda v období 2000 – 2003 pozorujeme nárast o približne 150 %! Podobný obrázok ponúka porovnanie stavu negociačných kapitol. Zatiaľ čo v roku 1999 bolo Slovensko bez jedinej uzavretej kapitoly, o rok neskôr ich malo uzavretých desať, v roku 2001 viac ako dvakrát toľko (22) a v roku 2002 uzavrelo zvyšných deväť kapitol (Figel' a Adamiš, s. 28).

Niet pochyb o tom, že významnú rolu zohral motivačný faktor spočívajúci v už spomínanom rozhodnutí Európskej rady na summite v Helsinkách v decembri 1999. Ten stimuloval výsostne politickú aktivitu miestnej štátno-mocenskej reprezentácie, ktorá vzápätí aktivizovala rokovania aj na expertnej úrovni, na výsledky ktorých následne reagovali aj orgány poverené, i keď rozdielnym spôsobom a v rozdielnych štádiách, tvorbou právnych predpisov. Opäť sa tak prejavila sťažňová rola inštitucionálnych aj politických facilitátorov adaptácie a ich možnosti využívať dostupné regulačné a negociačné príležitosti ako zdroje zmeny, ako nástroje europeizácie.

Vráťme sa na tomto mieste k štatistickým údajom prezentovaným o niekoľko odstavcov vyššie. Čo vlastne tieto čísla pre právne prostredie v SR znamenajú? Na istej úrovni je odpoveď relatívne jednoduchá: súčasťou platného práva SR sa stali tisícky pravidiel s rodokmeňom EÚ, t. j. pravidiel vytvorených inštitúciami únie. Recepčia týchto pravidiel, resp. ich prijatie vo viac či menej upravenej podobe – alebo dokonca len vytvorenie predpokladov pre ich uplatňovanie v období po vstupe – boli predpokladom uzavretia jednotlivých negociačných kapitol a tým aj predpokladom napredovania v prístupovom procese. Slovenská republika tak zmenila svoj právny poriadok, aby odstránila existujúcu mieru nesúlady medzi domácimi a európskymi normami, inštitúciami a procesmi. Inými slovami, SR v reakcii na adaptačný tlak „europeizovala“ svoj právny systém.

Táto odpoveď však nevysvetľuje konkrétne kontúry dopadu europeizácie na miestne právne prostredie. Na tomto mieste nie je možné podrobne rozobrať každú osobitne, prezentované čísla hovoria v tomto smere samé za seba, ale je potrebné aspoň spomenúť niektoré základné spoločné črty tohto dopadu. Predovšetkým je nevyhnutné vysvetliť povahu aproximácie a jej praktické dôsledky. Už sme spomenuli, že plnenie predvstupových záväzkov v oblasti aproximácie práva môže mať rozličné formy. Zatiaľ čo implementácia smerníc – ktoré sú záväzné len pokiaľ ide o vytýčený cieľ, pričom spôsob jeho dosiahnutia je ponechaný na úvahu členského, resp. prístupujúceho štátu – predpokladá aj legislatívnu aktivitu príslušných vnútroštátnych orgánov, implementácia nariadení – ktoré majú v členských štátoch priamy účinok a nesmú (!)<sup>49</sup> sa viazať na vnútroštátny predpis – v podmienkach členstva súvisí najmä s aplikačnou aktivitou. V rámci plnenia predvstupových záväzkov však bolo potrebné vytvoriť podmienky pre implementáciu nariadení aj

<sup>48</sup> Pozri napríklad Figel' a Adamiš.

<sup>49</sup> Tu opäť pripomeňme výnimku vysvetlenú v poznámke č. 16.

prostredníctvom legislatívnej činnosti. Niektoré právne predpisy prijaté ako súčasť onej amorfnej eurolegislatívy tak znamenali bezprostrednú transponenciu smerníc, iné, naopak, vytvorili len podmienky pre to, aby v období po vstupe boli orgány aplikácie práva spôsobilé efektívne uplatňovať príslušné nariadenia. Okrem toho je potrebné pripomenúť, že nie všetky právne záväzné akty ES/EÚ vyžadovali transponenciu, pretože vo vzťahu k viacerým z nich už existujúce právne predpisy SR boli s právom ES/EÚ súladné – či už v tom zmysle, že vytvárali podmienky pre implementáciu nariadení, alebo realizovali ciele vytýčené príslušnými smernicami.

Majúc na pamäti komplexné pradio väzieb medzi vnútroštátnymi procesmi, normami a mechanizmami ich tvorby a aplikácie na jednej strane a súborom noriem práva ES/EÚ na strane druhej, dokážeme lepšie porozumieť skutočnosti, že zatiaľ čo *acquis* upravuje voľný pohyb osôb prostredníctvom 32 smerníc a ôsmich nariadení,<sup>50</sup> v právnom poriadku SR sa tejto oblasti dotýka niekoľko stoviek právnych predpisov rôznej právnej sily. Napriek uvedenému, týchto niekoľko stoviek právnych predpisov k 1. septembru 2003 úplne alebo čiastočne transponovalo oných pár desiatok právnych aktov EÚ „len“ na 68 %. Alebo naopak, konkrétny vnútroštátny právny predpis môže zasahovať do viacerých oblastí *acquis*. Obchodný zákonník napríklad upravuje aspekty súvisiace s voľným pohybom služieb i kapitálu, právom obchodných spoločností, malým a stredným podnikaním, hospodárskou súťažou, ale aj spoluprácou v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí. Takýchto príkladov je nespočítateľne veľa.

Najlepšiu ilustráciu dopadu europeizácie ponúka analýza zmeny niektorého konkrétneho výseku právneho poriadku. S týmto zámerom a v tomto rámci preto ponúkame osobitnú časť venovanú podrobnejšiemu – i keď nevyhnutne neúplnému – prehľadu jednej konkrétnej kapitoly. Vybrali sme kapitolu, ktorá jednak tvorí jeden z pilierov vnútorného trhu, a jednak je svojou štruktúrou a povahou právnych aktov vydaných v jej rámci typickým reprezentantom *acquis*: kapitolu venovanú voľnému pohybu osôb. Zároveň sme sa z dôvodu rozsahu, ale aj výpovednej hodnoty rozhodli skúmať priebeh aproximácie danej oblasti len vo vymedzenom časovom úseku, a to od januára 2001 do marca 2002, čiže v období, keď finišovali práce na uzatvorení negociačnej kapitoly (27. júna 2001)<sup>51</sup> a realizácia viacerých záväzkov sa odsunula na ďalšie obdobie.

### 3.2 *Acquis* ako právo SR

Na začiatku procesu, ktorým sa z práva ES/EÚ stane právo SR *sui generis*<sup>52</sup> je úplne prirodzene identifikácia oblastí, v ktorých tieto systémy nie sú zosúladené, t. j. oblastí, v ktorých SR nie je spôsobilá plniť záväzky vyplývajúce z členstva v EÚ. Touto identifikáciou sú poverené expertné aparáty tak SR, ako aj EÚ, najmä Komisie. Tie napokon realizujú už viackrát spomínaný *screening*. Na základe výsledkov *screeningu* – opierajúceho sa o Bielu knihu, Partnerstvo pre vstup, asociačnú dohodu a pravidelné hodnotiace správy Komisie – vláda ako dominantný iniciátor normotvorby stanovuje tak NPAA, ako aj plán legislatívnych úloh. Teraz sa pozrime bližšie priebeh tohto procesu vo vzťahu ku kapitole venovanej voľnému pohybu osôb.

<sup>50</sup> K tomuto číslu treba ešte pripočítať 53 rozhodnutí a 42 iných právnych aktov, ktoré netvoría *acquis* v užšom význame, ale môžu mať dopad na obsah členských záväzkov. Na tomto príklade porozumieme aj rozdielom v metodike podľa Bielej knihy a podľa *screeningu*. Zatiaľ čo v prvej schéme sa transponencie týka len 40 právnych aktov, v druhej schéme je to viac než trikrát toľko.

<sup>51</sup> Pozri Figel' a Adamiš, s. 20.

<sup>52</sup> Právo ES/EÚ zostane aj po vstupe SR do EÚ samostatným právnym systémom, ale jeho použiteľnosť a normatívne účinky na území SR z neho urobí plnohodnotnú súčasť vnútroštátneho právneho poriadku.

Podľa čl. 39 Zmluvy zakladajúcej Európske spoločenstvo v znení jej neskorších zmien a doplnení (ďalej len „Zmluva o ES“) sa zaručuje právo zamestnancov na slobodný pohyb v rámci ES. Táto sloboda predpokladá zrušenie akejkoľvek diskriminácie zamestnancov členských štátov na základe ich štátnej príslušnosti v oblasti zamestnania, odmeny za prácu a ďalších pracovných podmienok. V rozsahu odôvodnenom verejným záujmom, verejnou bezpečnosťou a verejným zdravím znamená aj právo prijímať ponuky na zamestnanie, voľne sa za týmto účelom pohybovať po území členských štátov a zotrvať na území členského štátu za účelom zamestnania v súlade s podmienkami ustanovenými pre zamestnávanie štátnych príslušníkov zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym aktom.

Voľný pohyb osôb ako jedna zo štyroch sťažňových slobôd vnútorného trhu sa teda týka predovšetkým možnosti občanov členských štátov únie slobodne sa pohybovať po území ostatných členských štátov, vrátane možnosti usadiť sa a vykonávať zvolené povolanie. Kľúčové aspekty tejto možnosti súvisia napríklad so vzájomným uznávaním vzdelania a odbornej kvalifikácie, pasovými kontrolami, výkonom volebného práva, službami zamestnanosti, koordináciou systémov sociálneho zabezpečenia, členstvom v stavovských organizáciách alebo pracovnými povoleniami.<sup>53</sup>

Na základe plánu legislatívnych úloh vlády – vychádzajúceho z už spomínaných dokumentov spoluvytvárajúcich politické a inštitucionálne predpoklady pre adaptačný tlak – boli v roku 2000 prijaté štyri zákony slúžiace transponencii právnych aktov ES/EÚ súvisiacich s voľným pohybom osôb.

– Zákon č. 69/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 73/1995 Z. z. o pobyte cudzincov na území Slovenskej republiky v znení zákona č. 70/1997 Z. z. o zahraničných Slovákoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Týmto zákonom sa dosiahla čiastočná zhoda so siedmimi smernicami Rady a piatimi jej nariadeniami.

– Zákon č. 80/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti. Týmto zákonom sa dosiahla čiastočná zhoda s deviatimi smernicami Rady.

– Zákon č. 236/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch a zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní. Týmto zákonom sa dosiahla čiastočná zhoda s jednou smernicou Rady.

– Zákon č. 409/2000 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Týmto zákonom sa dosiahla čiastočná zhoda s jednou smernicou Rady.

Tieto štyri zákony tak znamenali čiastočnú transponenciu 23 právnych aktov ES/EÚ, čo v percentuálnom vyjadrení znamenalo 18,4 % z celkového počtu právnych aktov ES/EÚ v tejto kapitole podľa *screeningu*. Plán legislatívnych úloh vlády však v danom roku rátať s prijatím ďalších siedmich právnych predpisov, ktoré mali transponovať 13 (t. j. 10 %) právnych aktov ES/EÚ, týkajúcich sa voľného pohybu osôb, takže viaceré aproximačné úlohy splnené neboli. Tento fakt sa odrazil aj v pravidelnej správe Komisie, ktorá konštatovala, že „v minulom roku bol v danej oblasti vo všeobecnosti dosiahnutý len malý pokrok“ (Commission 2000, s. 40). Správa upozornila najmä na nedostatky týkajúce sa legislatívy súvisiacej so vzájomným uznávaním odborných kvalifikácií, na reštrikcie vzťahujúce sa k výkonu právnických a zdravotníckych profesií a tiež na nedostatky v administratívnych kapacitách.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Pre podrobný rozbor práva ES, týkajúceho sa voľného pohybu osôb, pozri Schronk, s. 305 a nasl.

<sup>54</sup> Podrobnejšie pozri Commission 2000, s. 39.

V reakcii na správu Komisie nastala v predmetnej oblasti výraznejšia legislatívna a regulačná aktivita, keď v období od 1. januára 2001 do 31. marca 2002 sa vláda a parlament zaoberali dvoma desiatkami všeobecne záväzných právnych predpisov týkajúcich sa voľného pohybu osôb. Právne predpisy, ktoré boli schválené a vyhlásené, uvádzame v Tabuľke 2 spolu s informáciou o tom, ktorý právny akt ES/EÚ bol takto transponovaný.<sup>55</sup> V ďalšej hodnotiacej správe už preto Komisia mohla konštatovať, že došlo k výraznejšiemu pokroku v plnení predvstupových záväzkov. Opäť však pripomenula potrebu posilniť inštitucionálne kapacity nevyhnutné pre adekvátnu implementáciu prijatých legislatívnych opatrení.<sup>56</sup>

Prehľad ponúknutý v Tabuľke 2 potvrdzuje viaceré z charakteristických čŕt aproximácie, ako sme ich popísali v predchádzajúcom texte. Jednou z najzrejmějších je takpovediac žánrová pestrosť predvstupových záväzkov, t. j. rôznorodosť formy a účinkov právnych aktov ES/EÚ vyžadujúcich transponenciu. Netýka sa totiž len smerníc, ale napríklad aj rozhodnutí Súdneho dvora ES, ustanovení primárneho práva (zakladajúcich zmlúv) či medzinárodných zmlúv uzatvorených ES. Tá istá pestrosť sa vzťahuje aj na vnútroštátne formy realizácie predvstupových záväzkov. Príznačné je v tejto súvislosti i to, že napríklad povinnosti vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy uzatvorenej ES splní štát prostredníctvom zákona či nariadenia vlády a, naopak, povinnosti vyplývajúce zo smernice či nariadenia splní uzatretím medzinárodnej zmluvy. Ďalšou typickou črtou je fakt, že tak ako jeden všeobecne záväzný právny predpis môže slúžiť na transponenciu viacerých právnych aktov ES/EÚ, tak je na transponenciu jediného právneho aktu ES/EÚ potrebné prijať viacero právnych predpisov SR. Jedným z mnohých príkladov je napríklad smernica Komisie 99/46/ES, ktorá mení a dopĺňa smernicu 93/16/EHS uľahčujúcu slobodný pohyb lekárov a vzájomné uznávanie ich diplomov, certifikátov a ďalších dokumentov o formálnych kvalifikáciách, na transponenciu ktorej boli v danom období prijaté dva zákony a dve nariadenia vlády.<sup>57</sup>

Voľného pohybu osôb sa v príslušnom období týkali aj ďalšie právne predpisy, ktoré však v tomto období buď neboli schválené príslušným orgánom tvorby práva, ako napríklad návrh Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR na podpis Európskeho zákonníka sociálneho zabezpečenia a Protokolu k nemu, ktorým sa mala zabezpečiť implementácia dvoch nariadení Rady, či návrh zákona o advokácii<sup>58</sup>, ktorým sa mala zabezpečiť transponencia troch smerníc Rady a jedného rozhodnutia Súdneho dvora ES, alebo išlo len o jedno z prvotných štádií normotvorby, ako napríklad v prípade legislatívneho zámeru na vypracovanie zákona o kapitalizačnom pilieri dôchodkového poistenia, ktorý vláda schválila a ktorý sa dotýka dvoch nariadení Rady.

### 3.3 Aplikácia práva

Absencia zmien dokáže dokumentovať relevanciu onej europeizačnej rovnice rovnako dobre ako zmeny samotné. Ilustratívnym príkladom je v tomto smere oblasť aplikácie práva.

V roku 1993 nadobudol pre SR platnosť Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Na dohovor sa vzťahoval čl. 11 ústavy, v zmysle

<sup>55</sup> Plný názov príslušných právnych aktov ES/EÚ uvádzame z priestorových dôvodov len pri ich prvej zmienke.

<sup>56</sup> Podrobnejšie pozri Commission 2001, s. 42 – 43.

<sup>57</sup> Ponúknutý prehľad však zároveň dokumentuje aj niektoré staré choroby domáceho legislatívneho procesu, napríklad vysokú frekvenciu čiastkových novelizácií jednotlivých zákonov. Tak napríklad v roku 2000 bol novelizovaný zákon o architektoch, čím sa dosiahla čiastočná zhoda s príslušnými právnymi aktmi ES, o rok neskôr však bol predmetný zákon novelizovaný znova, okrem iného opäť z dôvodov aproximácie. Dôvodom, pre ktoré je úpravu zákona potrebné robiť na niekoľkokrát, je často ťažké porozumieť aj pre odborníka.

<sup>58</sup> Ten bol napokon prijatý v septembri 2003.

ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré SR ratifikovala a ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Toto ustanovenie a jeho výklad a aplikácia ústavným súdom – a postupom času v rastúcej miere aj všeobecnými súdmi – sa stal kľúčovým inštitucionálnym nástrojom osobitnej verzie europeizácie – tej, ktorá vychádzala z ľudsko-právnych štandardov Rady Európy.

Priama uplatniteľnosť dohovoru orgánmi aplikácie práva, v spojení s jeho podmienenou prednosťou pred zákonmi, sa stala zdrojom adaptačného tlaku, ktorého význam a účinky pre konkrétne výseky slovenského právneho poriadku môžeme s pokojným svedomím porovnať s europeizáciou v jej užšom význame, t. j. najmä s aproximáciou práva SR s právom ES/EÚ. O existencii nesúladu medzi stavom ochrany ľudských práv v SR na jednej strane a dohovorom a súvisiacou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) sa zdĺhavo zmieňovať netreba. Ústava prijatá v roku 1992 síce dala slovenskej spoločnosti do vienka veľmi bohatý katalóg základných práv a slobôd, ale ich dodržiavanie orgánmi verejnej moci, a teda (ne)súlady medzi medzinárodnými štandardmi ochrany a domácou praxou to definitívne neriešilo. Hlavným agentom redukcie tohto nesúlady sa stal ústavný súd práve prostredníctvom dohovoru.

O miere a intenzite europeizácie najlepšie svedčí miesto, ktoré dohovor v judikatúre ústavného súdu získal. Ústavný súd uplatňuje dohovor nielen pri skúmaní tvrdení sťažovateľov o jeho porušení, ale aj v prípadoch namietaného porušenia tých článkov ústavy, ktoré majú svoj pendant v dohovore. Ústavný súd sa dokonca odvoláva na judikatúru ESLP aj v prípadoch, keď dohovor vôbec nie je namietaný! Na túto schému si zvykli aj navrhovatelia, ktorí svoje tvrdenia o porušení ústavy často dokladajú aj judikatúrou ESLP. Ústavný súd pritom vychádza zo schémy, v zmysle ktorej práva a slobody garantované dohovorom majú podpornú úlohu pri podávaní výkladu ústavy (II. ÚS 48/97, Pl. ÚS 15/98), pričom pri vymedzení obsahu ústavou zaručených práv a slobôd ústavný súd prihliada, ak to ústava nevyklučuje, na znenie príslušných medzinárodných zmlúv a judikatúru k nim sa vzťahujúcu. Čiže výklad ESLP je jednou z orientačných smerníc, prostredníctvom ktorých ústavný súd postuluje normatívny obsah súvisiacich ústavných práv, alebo ešte prísnejšie, dohovor a judikatúra k nemu sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväzné výkladové smernice pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov ústavného práva na súdnu a inú právnu ochranu a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné sa domáhať rešpektovania jednotlivých aspektov „práva na spravodlivý proces“. Takýto výklad vyvoláva dojem, že ústava v tej časti, v ktorej sa prelína s dohovorom, nemá autonómny obsah. Na absenciu autonómneho obsahu ústavy možno usúdiť aj z konštantne aplikovaného pravidla, podľa ktorého ústavu nemožno vykladať spôsobom zakladajúcim porušenie medzinárodnej zmluvy o ľudských právach, pokiaľ je SR účastníkom takejto zmluvy, čím sa má na mysl predovšetkým dohovor.

Takéto vehementné uplatňovanie dohovoru nemá v strednej Európe obdobu a dôvod je opäť potrebné hľadať v refréne tejto kapitoly – v europeizačnej rovnici.<sup>59</sup> Už sme spomenuli, že čím väčšia je miera nesúlady, tým intenzívnejší býva adaptačný tlak. A čím je niektorá z inštitucionálnych premenných ochotnejšia vyhovieť tomuto tlaku, tým radikálnejšie sú zmeny, ktoré prináša. Pokiaľ ide o europeizáciu dohovorom, Slovensko v polovici deväťdesiatych rokov bolo jej modelovým príkladom. Na rozdiel od Poľska disponovalo existenciou kľúčového inštitucionálneho nástroja – priamou aplikovateľnosťou

<sup>59</sup> Pre zaujímavú politologickú sondu do rozličných verzí europeizácie orgánmi súdnej moci pozri napríklad Boulanger.



medzinárodných zmlúv. Na rozdiel od Českej republiky sa zas mohlo „tešiť“ rastúcej medzinárodnej izolácii a mimoriadne nepriaznivým konotáciami vnútroštátneho vývoja. Bolo to práve sústavné hrubé porušovanie ústavy zo strany politickej reprezentácie, ktorá na Slovensku vládla v období tzv. mečiarizmu, ktoré priviedlo ústavný súd k úsiliu o potvrdenie hodnotovej kompatibility domáceho právneho poriadku s tým paneurópskym. Práve ústavný súd bol vnímaný ako jedno z posledných relevantných spojív medzi domácou ústavnopolitickou kultúrou a európskymi verziami právneho štátu. Okrem toho podporením argumentov judikatúrou ESLP dávalo verdiktom ústavného súdu istú imunitu – pre politika, ktorý hlása integráciu, je náročnejšie napadnúť to, čo sa vydáva za európsky štandard než to, čo sa opiera výlučne o domáci kontext a domáce východiská.

Ak sme hovorili o výpovednej hodnote absencie zmien v reakcii na adaptačný tlak, mali sme na mysli skutočnosť, že na rozdiel od dohovoru sa imperatívy integrácie do únie v oblasti aplikácie práva neprejavili relevantným spôsobom. Za celú dobu platnosti asociačnej dohody sa nám nepodarilo identifikovať jediný prípad, v ktorom by súd alebo iný orgán aplikácie práva asociačné právo či už bezprostredne použil, alebo naň aspoň odkázal. Prečo? Predovšetkým pre to, že chýbal inštitucionálny nástroj adaptácie. Tak ako sa dohovor, aj prostredníctvom judikatúry, stal integrálnou súčasťou domáceho ústavného poriadku, tak sa tzv. asociačné právo ocitlo v akomsi aplikačnom vákuu. Podľa niektorých komentátorov má síce asociačná dohoda prednosť pred zákonmi, ale len vo vzťahu k ustanoveniam upravujúcim základné práva a slobody (Corba a kol., s. 227 – 230). Tieto ustanovenia však netvorí ťažisko asociačnej dohody a ich praktický význam pre vnútroštátny štandard ochrany je sporný. Uplatňovanie asociačnej dohody tak zostáva v „zajatí“ čl. 154c ods. 2 ústavy, podľa ktorého je asociačná dohoda súčasťou právneho poriadku SR, ak tak ustanovuje zákon. Odhliadnuc od spomínaného extenzívneho výkladu povahy a účinkov asociačného práva je teda možné ho uplatniť „len“ na základe zákonného odkazu.

Jedným z ďalších dôvodov je absencia relevantného tlaku zo strany účastníkov súdnych konaní. Počet účastníkov súdnych konaní s rodokmeňom únie – ako podmienky pre vznesenie asociačného práva – je relatívne nízky a zároveň si adresáti práva zvykli na nízku efektívnosť „súdnej cesty“. Mnohí z nich preto uprednostňujú mimoprávne riešenie sporov. S dĺžkou súdnych konaní súvisí aj extrémna zaťaženosť súdov. Tie ešte dnes často zápasia nielen s nedostatočným materiálno-technickým zabezpečením, ale aj s deficitmi v odbornej pripravenosti sudcov. Ak má sudca okresného súdu na stole niekoľko stoviek nevybavených vecí, ťažko možno očakávať, že bude z vlastnej iniciatívy uvažovať o aplikovateľnosti asociačného práva. A zvlášť nie v krajine, ktorej právna kultúra sa opiera o *lex scripta* a na prienik medzinárodného práva si stále iba zvyká. Kombinácia spočívajúca v absencii jednoznačného mandátu na aplikáciu asociačného práva, nedostatočnej iniciatívy zo strany účastníkov konania a mimoriadnej zaťaženosť súdov tak viedla k tomu, že orgány aplikácie práva nezohrali v europeizácii v jej užšom význame takmer žiadnu úlohu.

#### **4. Záverečné odporúčania**

Pristúpením SR k zmluvným základom ES/EÚ sa predvstupové záväzky zmenia na členské povinnosti a proces europeizácie domáceho právneho prostredia získa novú kvalitu. Tá sa bude týkať jednak povahy tohto procesu, a jednak jeho prejavov. Pokiaľ ide o povahu europeizácie, významný je už samotný fakt, že svojím spôsobom nesúmerná a nerovnovážna interakcia v období pred vstupom – spočívajúca predovšetkým v jednosmernosti vzťahu medzi právnym poriadkom SR a právom ES/EÚ – sa v momente vstupu zmení v tom zmysle, že vnútroštátne orgány tvorby práva sa budú, niektoré bezprostredne, niektoré sprostredkované, podieľať aj na tvorbe práva ES/EÚ. To isté platí pre orgány aplikácie práva,

najmä súdy, ktoré sa stanú súdmi ES.<sup>60</sup> Tým s tiež nevyhnutne zmenia mechanizmy vzájomnej interakcie jednotlivých uzlových bodov inštitucionálnej architektúry SR na jednej strane a EÚ na strane druhej, čím sa zmení aj ich politická a regulačná operabilita. Pokiaľ ide o jednotlivé prejavy europeizácie, pripomeňme znova skutočnosť, že viaceré druhy právnych aktov inštitúcií ES/EÚ (napríklad nariadenia alebo rozhodnutia Súdneho dvora ES) sa stanú priamo použiteľné, záväzné a účinné. Zároveň budú mať všetky právne záväzné akty ES/EÚ priamo z ústavy prednosť pred zákonmi. V súvislosti s týmito očakávanými zmenami je namieste formulovať niekoľko viac či menej všeobecných odporúčaní.

#### 4.1 Zvýšiť kvalitu a legitimitu normotvorného procesu

Toto odporúčanie, vychádzajúce najmä z faktu novej kvality vzťahu medzi právom SR a právom ES/EÚ, t. j. z jeho bezprostrednej a symetrickej povahy, má viacero vzájomne súvisiacich vrstiev.

Predovšetkým je potrebné zvýšiť informovanosť adresátov práva o účele, obsahu a účinkoch práva ES/EÚ vo vzťahu k domácemu právneho prostrediu. Predíde sa tým pestovaniu bizarných mýtov o úniu predpísaných rozmeroch toaletných mís či banánov, čiže tzv. strašiakov, ktoré so skutočnými cieľmi a obsahom regulácie vnútorného trhu nemajú nič spoločné.

S informovanosťou verejnosti súvisí aj veľmi potrebné „otvorenie“ pripomienkového procesu jej príspevkom, a to tak vo vzťahu k domácim návrhom, ako aj k návrhom vzťahujúcim sa k právu ES/EÚ. V tomto zmysle už príslušné orgány prijali viaceré opatrenia, ale celá logistika týkajúca sa účasti verejnosti na pripomienkovaní návrhov právnych predpisov je stále relatívne reštriktívna a ťažkopádna a k aktívnej účasti stimuluje len tých najzaujímavejších, takpovediac profesionálnych pozorovateľov a komentátorov normotvorby.

Ďalším krokom v tomto smere by malo byť vytvorenie mechanizmu spolupôsobenia legislatívy a exekutívy pri formulovaní a presadzovaní záujmov štátu v procese tvorby politiky a práva únie; mechanizmu, ktorý bude jednak funkčný, a jednak bude aspoň v hrubých rysoch zodpovedať tradičnej schéme delby moci, a teda ústavným úlohám príslušných vnútroštátnych orgánov, najmä vlády a parlamentu. K dispozícii je široká škála modelov, od modelu „silného“ parlamentu uplatňovaného napríklad v Škandinávii, až k parlamentom, ktoré nemajú žiadnu možnosť zasahovať do obsahu návrhov exekutívy.<sup>61</sup> Kvalita súčinnosti medzi vládou a parlamentom bude v tomto zmysle jedným z kľúčových indikátorov legitimacy práva únie tvoreného okrem iných aj slovenskými orgánmi.<sup>62</sup>

S témou legitimacy bezprostredne súvisí aj téma aproximačných nariadení. Ich používanie, vedené najmä imperatívom efektívnej normotvorby, by sa malo obmedziť výlučne na opatrenia technickej povahy, ktoré neposkytujú významný priestor pre vyvažovanie politických záujmov a agendy jednotlivých segmentov spoločnosti, najbezprostrednejšie reprezentovaných práve zákonodarným orgánom.

S členstvom v únii a s aktuálnymi domácimi potrebami súvisí aj nevyhnutnosť celkového zlepšenia normotvorného procesu. Spolu s prijatím a aplikáciou stoviek právnych predpisov ES/EÚ vystúpi ešte výraznejšie do popredia problém fragmentovanej, príliš častým novelizáciám podliehajúcej a neprehľadnej legislatívnej aktivity. Legislatívny optimizmus, prejavujúci sa čoraz ťažšou orientáciou v platnom práve, zvyšuje tak tzv. transakčné náklady, ako aj frustráciu adresátov práva a tým vlastne znižuje relevanciu práva ako jediného štátom

<sup>60</sup> Podľa niektorých autorov sú vnútroštátne súdy nielen všeobecnými, ale v istom zmysle aj ústavnými súdmi ES. Pozri napríklad Lang, s. 235.

<sup>61</sup> Podrobnejšie pozri Kičinová, s. 148 – 150; Pítrová, s. 1016 a nasl.

<sup>62</sup> Ak bude návrh Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu schválený v navrhovanej podobe, treba v tejto súvislosti spomenúť aj zvýšené nároky na pripravenosť parlamentu kvalifikovane vykonávať predbežnú (*ex ante*) politickú kontrolu dodržiavania princípu subsidiarity inštitúciami EÚ. Za túto poznámku ďakujem I. Martonovi z MZV SR.

garantovaného normatívneho systému. Preto je nevyhnutná profesionalizácia činnosti tých, ktorí sa na tvorbe regulačných opatrení podieľajú, a to už v raných štádiách normotvorby. Legitimitu totiž spoluurčuje nielen istá reprezentatívnosť legislatívneho procesu, ale aj kvalita jeho výsledkov.

#### **4.2 Zvýšiť efektivitu administrácie práva**

Schopnosť systému aplikovať v praxi ustanovené pravidlá má (nielen) v podmienkach členstva v únii rovnaký význam ako tvorba právneho rámca. Inými slovami, implementácia práva ES/EÚ je rovnako významná členská povinnosť ako jeho transponencia.

Už v súčasnosti je preto nevyhnutné sústrediť sa na posilňovanie tzv. administratívnych kapacít, čiže tých bodov inštitucionálnej siete, ktoré sú poverené a spôsobilé na realizáciu prijatých opatrení. V texte tejto kapitoly bolo niekoľkokrát spomenuté zaostávanie SR práve v oblasti budovania takýchto kapacít. Rozmenené na drobné to znamená najmä posilňovanie personálnych zdrojov jednotlivých inštitúcií, a to tak v zmysle ich početnej sily, ako aj v zmysle ich odbornej pripravenosti.

Najdôležitejšiu úlohu v implementácii záväzkov týkajúcich sa právnych rozmerov členstva budú mať nepochybne všeobecné súdy. Tie budú povinné aplikovať priamo nielen nariadenia, ale za istých okolností aj netransponované smernice. Okrem toho sa na ne bude vzťahovať relatívne komplikovaný systém interakcie so Súdnyim dvorom ES. Z procesného hľadiska azda najnáročnejšou úlohou bude povinnosť súdov priznať nárokom vyplývajúcim z práva ES/EÚ primeranú a účinnú ochranu. Tento zdanlivo nevinný pojem v sebe obnáša mimoriadne sofistikované ovplyvňovanie domácich procesných pravidiel judikatúrou Súdneho dvora ES. Všetky tieto a ďalšie povinnosti vzťahujúce sa na orgány aplikácie práva vyžadujú okamžitú akceleráciu prípravy sudcov a iných decízorov, a to najmä pokiaľ ide o ich orientáciu tak v obsahu regulačných opatrení, ako aj v podmienkach ich uplatňovania.

Významnú úlohu v tomto smere musí zohrať aj širšia právnická verejnosť, predovšetkým advokátsky stav, ktorého slabá pripravenosť sa prejavila už spomínanou absenciou tlaku na aplikáciu asociačného práva. Skutočný rozsah ochrany novonadobudnutých nárokov adresátov práva bude totiž závisieť aj od spôsobilosti ich právnych zástupcov tieto nároky kompetentne vznášať a presadzovať.

#### **4.3 Prijat' členstvo v únii ako príležitosť**

V celkovej perspektíve je však nevyhnuté, aby príslušné orgány nevnímali povinnosti vyplývajúce z členstva ako byrokratickú obťažnosť či formálny záväzok, čakajúci na „odfajknutie“ v príslušnej kolónke, ale ako príležitosť prispôbiť fungovanie vnútorného trhu a ďalších oblastí patriacich pod regulačnú pôsobnosť únie, resp. regulačnú spolupôsobnosť únie a jej členských štátov, vlastným predstavám. Inými slovami, kým v období pred vstupom tvorila leitmotív europeizácie potreba „vyhovieť“ požiadavkám Bruselu, po vstupe už tieto požiadavky bude spoluvytvárať domáca politická reprezentácia. S istým zjednodušením je teda potrebné pripraviť sa na to, že politiky a právo únie budú do výraznej miery vnútroštátnymi politikami a právom. Pre orgány tvorby práva to znamená potrebu vytvárať vlastnú regulačnú agendu a nachádzať nástroje na jej presadenie. Pre orgány aplikácie práva to znamená potrebu zvyknúť si na fakt, že budú tvárou európskeho práva, teda tou tvárou únie, s ktorou sa adresáti práva budú stretávať najčastejšie. Čím bude kvalifikovanejšia, tým bude prívetivejšia.

**Tabuľka 1. Prehľad kapitol acquis podľa hodnotiacej správy Komisie**

Kapitola 1	Voľný pohyb tovaru
Kapitola 2	Voľný pohyb osôb
Kapitola 3	Voľný pohyb služieb
Kapitola 4	Voľný pohyb kapitálu
Kapitola 5	Právo obchodných spoločností
Kapitola 6	Hospodárska súťaž
Kapitola 7	Poľnohospodárstvo
Kapitola 8	Rybné hospodárstvo
Kapitola 9	Doprava
Kapitola 10	Dane
Kapitola 11	Hospodárska a menová únia
Kapitola 12	Štatistika
Kapitola 13	Sociálna politika
Kapitola 14	Energetika
Kapitola 15	Priemyselná politika
Kapitola 16	Malé a stredné podnikanie
Kapitola 17	Veda a výskum
Kapitola 18	Školstvo a vzdelávanie
Kapitola 19	Telekomunikácie a informačné technológie
Kapitola 20	Kultúra a audiovizuálna politika
Kapitola 21	Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov
Kapitola 22	Životné prostredie
Kapitola 23	Ochrana spotrebiteľov a zdravia
Kapitola 24	Spolupráca v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí
Kapitola 25	Colná únia
Kapitola 26	Vonkajšie vzťahy
Kapitola 27	Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika
Kapitola 28	Finančná kontrola
Kapitola 29	Finančné a rozpočtové ustanovenia

**Tabuľka 2. Aproximácia v kapitole voľný pohyb osôb v období 01/2000 – 03/2002**

Právny predpis SR	Právny predpis ES/EÚ
Zákon č. 554/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch	Smernica Rady 85/384/EHS o vzájomnom uznávaní diplomov, certifikátov a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách v architektúre, vrátane opatrení na uľahčenie účinného uplatňovania práva na etablovanie a slobodu poskytovať služby v znení neskorších zmien a doplnení
Zákon č. 279/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 450/1990 Zb. o živnostenskom podnikaní	Smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/42/ES o spôsobe uznávania dokladov o odbornej spôsobilosti pre profesionálne činnosti, na ktoré sa vzťahujú smernice o liberalizácii a o prechodných opatreniach, ktorými sa dopĺňa všeobecný systém uznávania dokladov o odbornej spôsobilosti
Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Luxemburského veľkovojvodstva o prijímaní štážístov	čl. 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii v amsterdamskom znení
Dohoda medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Spolkovej republiky Nemecko o zmene Dohody medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Spolkovej republiky Nemecko o zamestnávaní pracovníkov na rozšírenie ich odborných a jazykových vedomostí	čl. 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii v amsterdamskom znení
Zákon č. 311/2002 Z. z. o povolani sestra, o povolani pôrodnej asistentky, o Slovenskej komore sestier a pôrodných asistentiek a o zmene a doplnení zákona SNR č. 14/1992 Zb. o Slovenskej komore stredných zdravotníckych pracovníkov a o Slovenskej komore zubných technikov	Smernica Rady 77/452/EHS, týkajúca sa vzájomného uznávania diplomov, certifikátov a iných dôkazov o formálnej kvalifikácii zdravotných sestier zodpovedných za všeobecnú starostlivosť, vrátane opatrení na uľahčenie efektívneho vykonávania tohto práva a slobody poskytovať služby Smernica Rady 77/453/EHS o koordinácii zákonov, iných predpisov alebo administratívnych opatrení, týkajúcich sa činností zdravotných sestier zodpovedných za všeobecnú starostlivosť Smernica Rady 80/154/EHS o vzájomnom uznávaní diplomov, certifikátov a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách v pôrodníctve, vrátane opatrení na umožnenie efektívneho uplatňovania práva na etablovanie a slobodu poskytovania služieb Smernica Rady 80/155/EHS o koordinácii zákonov, iných predpisov alebo

	<p>administratívnych opatrení vzťahujúcich sa na začatie a vykonávanie činnosti pôrodných asistentiek</p> <p>Smernica Rady 80/1273/EHS, ktorou sa mení a dopĺňa, v dôsledku prístúpenia Grécka, smernica 80/154/EHS</p> <p>Smernica Rady 81/1057/EHS dopĺňajúca smernice 75/362/EHS, 77/452/EHS a 78/1026/EHS, týkajúce sa vzájomného uznávania diplomov, certifikátov a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách lekárov, sestier zodpovedných za všeobecnú starostlivosť, zubných lekárov a veterinárnych lekárov, vzhľadom na nadobudnuté práva</p> <p>Smernica Rady 89/594/EHS, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 75/362/EHS, 77/452/EHS, 78/686/EHS, 78/1026/EHS a 80/154/EHS spolu so smernicami 75/363/ES, 78/1027/EHS a 80/155/EHS</p> <p>Smernica Rady 89/595/EHS, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 77/452/EHS a smernica 77/453/EHS</p> <p>Smernica Rady 90/658/EHS, ktorá mení a dopĺňa niektoré smernice o uznávaní odborných kvalifikácií v dôsledku zjednotenia Nemecka</p> <p>Smernica Komisie 98/21/ES, ktorou sa mení a dopĺňa Smernica Rady 93/16/EHS umožňujúca slobodný pohyb lekárov a vzájomné uznávanie ich diplomov, certifikátov a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách</p>
<p>Zákon č. 216/2002 Z. z. o povolaní lekárnik, o Slovenskej lekárskej komore a o doplnení zákona č. 140/1998 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach, o zmene zákona č. 455/1991 o živnostenskom podnikaní a o zmene a doplnení zákona NR SR č. 220/1996 Z. z. o reklame</p>	<p>Smernica Rady 85/432/EHS, týkajúca sa koordinácie zákonov, iných predpisov alebo administratívnych opatrení vo vzťahu k určitým činnostiam v oblasti farmácie</p> <p>Smernica Rady 85/433/EHS, týkajúca sa vzájomného uznávania diplomov, certifikátov a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách vo farmácii, vrátane opatrení na uľahčenie účinného uplatňovania práva na etablovanie vo vzťahu k určitým činnostiam v oblasti farmácie</p> <p>Smernica Rady 85/584/EHS, ktorou sa v dôsledku prístúpenia Španielska a Portugalska mení a dopĺňa smernica 85/433/EHS</p>
<p>Zákon č. 219/2002 Z. z. o povolaní lekára, o Slovenskej lekárskej komore, o povolaní</p>	<p>Smernica Rady 78/686/EHS o vzájomnom uznávaní diplomov, certifikátov a iných</p>

<p>zubného lekára, o Slovenskej komore zubných lekárov a o zmene a doplnení niektorých zákonov</p>	<p>dokladov o formálnych kvalifikáciách zubných lekárov, vrátane opatrení na umožnenie efektívneho uplatňovania práva na etablovanie a slobodu poskytovať služby</p> <p>Smernica Rady 78/687/EHS, týkajúca sa koordinácie zákonov, iných predpisov alebo administratívnych opatrení, týkajúcich sa činností zubných lekárov</p> <p>Smernica Rady 81/1057/EHS</p> <p>Smernica Rady 89/594/EHS</p> <p>Smernica Rady 93/16/EHS</p> <p>Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/50/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 93/16/EHS</p> <p>Smernica Komisie 98/21/ES</p> <p>Smernica Komisie 98/63/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 93/16/EHS</p> <p>Smernica Komisie 99/46/ES, ktorá mení a dopĺňa smernicu 93/16/EHS</p>
<p>Zákon č. 118/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 277/1994 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov</p>	<p>Smernica Rady 77/452/EHS</p> <p>Smernica Rady 77/453/EHS</p> <p>Smernica Rady 78/686/EHS</p> <p>Smernica Rady 78/687/EHS</p> <p>Smernica Rady 80/154/EHS</p> <p>Smernica Rady 80/155/EHS</p> <p>Smernica Rady 80/1273/EHS</p> <p>Smernica Rady 81/1057/EHS</p> <p>Smernica Rady 85/432/EHS</p> <p>Smernica Rady 85/433/EHS</p> <p>Smernica Rady 85/584/EHS</p> <p>Smernica Rady 89/594/EHS</p> <p>Smernica Rady 90/658/EHS</p> <p>Smernica Rady 93/16/EHS</p> <p>Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/50/ES</p> <p>Smernica Komisie 98/21/ES</p> <p>Smernica Komisie 98/63/ES</p> <p>Smernica Komisie 99/46/ES</p>
<p>Nariadenie vlády SR č. 156/2002 Z. z. o odbornej spôsobilosti pracovníkov v zdravotníctve</p>	<p>Smernica Rady 77/452/EHS</p> <p>Smernica Rady 77/453/EHS</p> <p>Smernica Rady 78/686/EHS</p> <p>Smernica Rady 78/687/EHS</p> <p>Smernica Rady 80/154/EHS</p> <p>Smernica Rady 80/155/EHS</p> <p>Smernica Rady 80/1273/EHS</p> <p>Smernica Rady 81/1057/EHS</p> <p>Smernica Rady 85/432/EHS</p> <p>Smernica Rady 85/433/EHS</p> <p>Smernica Rady 85/584/EHS</p>

	<p>Smernica Rady 89/594/EHS  Smernica Rady 90/658/EHS  Smernica Rady 93/16/EHS  Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/50/ES  Smernica Komisie 98/21/ES  Smernica Komisie 98/63/ES  Smernica Komisie 99/46/ES</p>
<p>Nariadenie vlády SR č. 157/2002 Z. z. o ďalšom vzdelávaní pracovníkov v zdravotníctve</p>	<p>Smernica Rady 77/452/EHS  Smernica Rady 77/453/EHS  Smernica Rady 78/686/EHS  Smernica Rady 78/687/EHS  Smernica Rady 80/154/EHS  Smernica Rady 80/155/EHS  Smernica Rady 80/1273/EHS  Smernica Rady 81/1057/EHS  Smernica Rady 85/432/EHS  Smernica Rady 85/433/EHS  Smernica Rady 85/584/EHS  Smernica Rady 89/594/EHS  Smernica Rady 90/658/EHS  Smernica Rady 93/16/EHS  Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/50/ES  Smernica Komisie 98/21/ES  Smernica Komisie 98/63/ES  Smernica Komisie 99/46/ES</p>
<p>Zákon o uznávaní odborných kvalifikácií a o doplnení zákona NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov</p>	<p>Smernica Rady 89/48/EHS o všeobecnom systéme uznávania vysokoškolských diplomov udeľovaných po ukončení minimálne trojročného odborného vzdelávania a prípravy  Smernica Rady 92/51/EHS o druhom všeobecnom systéme vzdelávania a odbornej prípravy, dopĺňajúca smernicu Rady 89/48/EHS, v znení neskorších doplnení 94/38/ES, 95/43/ES, 97/38/ES, 2000/5/ES, 2001/19/ES</p>
<p>Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov</p>	<p>Smernica Rady 64/221/EHS o koordinácii osobitných opatrení, týkajúcich sa pohybu a pobytu cudzích štátnych príslušníkov, opodstatnených z dôvodov verejnej politiky, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia  Smernica Rady 73/148/EHS o zrušení obmedzení pohybu a pobytu v rámci Spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov v súvislosti s etablovaním sa a poskytovaním služieb  Smernica Rady 90/364/EHS o práve na</p>



	<p>pobyt</p> <p>Smernica Rady 90/365/EHS o práve na pobyt pre zamestnancov a samostatne zárobkovo činné osoby, ktoré pozastavili svoju pracovnú činnosť</p> <p>Smernica Rady 93/96/EHS o práve študentov na pobyt</p> <p>Nariadenie Rady (ES) 1683/95 ustanovujúce jednotný formát víz</p> <p>Nariadenie Rady (ES) 2317/95 určujúce tretie krajiny, ktorých štátni príslušníci musia mať pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov víza</p> <p>Nariadenie Rady (EHS) 1612/1968 o slobodnom pohybe pracovníkov v rámci Spoločenstva</p> <p>Nariadenie Rady (EHS) 2434/1992 pozmeňujúce časť II nariadenia Rady EHS 1612/68 o slobodnom pohybe pracovníkov v rámci Spoločenstva</p> <p>Nariadenie Komisie (EHS) 1251/1970 o práve pracovníkov zotrvať na území členského štátu po tom, ako sa stali zamestnanými v tomto štáte</p> <p>Smernica Rady 360/1968/EHS o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu pracovníkov členských štátov a ich rodín v rámci Spoločenstva</p> <p>Smernica Rady 194/1972/EHS rozširujúca rámec smernice o koordinácii osobitných opatrení, týkajúcich sa pohybu a pobytu cudzích štátnych príslušníkov, ktorí na to majú nárok na základe verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia, na pracovníkov uplatňujúcich právo ostať na území členského štátu po tom, ako boli v tomto štáte zamestnaní</p> <p>Rozhodnutie Komisie 88/384/EHS o nadviazaní komunikačného a konzultačného postupu v oblasti migračnej politiky vo vzťahu k nečlenským krajinám</p>
<p>Zákon o doplnkovom dôchodkovom poistení, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 409/2000 Z. z.</p>	<p>Smernica Rady 98/49/ES o zabezpečení doplnkových dôchodkových práv zamestnaných a samostatne zárobkovo činných osôb pohybujúcich sa v rámci Spoločenstva</p> <p>Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/43/ES o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod</p>

<p>Zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení vojakov a policajtov</p>	<p>Nariadenie Rady (EHS) 1408/71 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnané osoby, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci Spoločenstva</p> <p>Nariadenie Rady (EHS) 574/72 o postupe pri uplatňovaní nariadenia Rady EHS 1408/71 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnané osoby, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci Spoločenstva</p> <p>Smernica Rady 79/7/EHS o postupnom vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami v oblasti sociálneho zabezpečenia</p> <p>Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/43/ES o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod</p>
<p>Zmluva medzi Slovenskou republikou a Rakúskom o sociálnom zabezpečení</p>	<p>Nariadenie Rady (EHS) 1408/71 Nariadenie Rady (EHS) 574/72</p>
<p>Zmluva medzi Slovenskou republikou a Spolkovou republikou Nemecko o sociálnom zabezpečení a Vykonávacie dohody k zmluve medzi Slovenskou republikou a Spolkovou republikou Nemecko o sociálnom zabezpečení</p>	<p>Nariadenie Rady (EHS) 1408/71 Nariadenie Rady (EHS) 574/72</p>

## Literatúra

BILČÍK, Vladimír: *Can Slovakia Catch Up?* DUPI Working paper 2001/1. Kodaň : DUPI, 2001.

BÖRZEL, Tanja A. a RISSE, Thomas: *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*. European Integration Online Papers, 15/2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.

BOULANGER, Christian: *Europeanization Through Judicial Activism? CEE Constitutional Courts' Legitimacy and "the Return to Europe"*, paper prepared for a workshop held in the European University Institute in Florence on 28 – 29 November, 2003. [http://www.iue.it/LAW/Events/WSWorkshopNov2003/Boulanger\\_paper.pdf](http://www.iue.it/LAW/Events/WSWorkshopNov2003/Boulanger_paper.pdf).

COLOTKA, Peter: *Systém inštitúcií EÚ a prameňov európskeho práva*. In: Čorba, Juraj (ed.): *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii*. Bratislava : Nadácia Kalligram – Centrum právnych analýz, 2002, s. 54 –105.

Commission of the European Communities. *2000 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/en/sk\\_en/pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/en/sk_en/pdf).  
-. *2001 Regular Report from the Commission on Slovakia's Progress Towards Accession*. [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/sk\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/sk_en.pdf).

ČORBA, Juraj a kol.: *Procesné aspekty aplikácie práva ES/EÚ v právnom poriadku SR*. In: Čorba, Juraj (ed.): *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii*. Bratislava : Nadácia Kalligram – Centrum právnych analýz, 2002, s. 215 – 301.

ČORBA, Juraj (ed.): *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii*. Bratislava : Nadácia Kalligram – Centrum právnych analýz, 2002.

FIGEL, Ján a ADAMIŠ, Miroslav: *Slovensko na ceste do Európskej únie. Kapitoly a súvislosti*. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Centrum pre európsku politiku a Úrad vlády SR, 2003.

KIČINOVÁ, Eva: *Národná rada Slovenskej republiky v procese integrácie*. In: Čorba, Juraj (ed.): *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii*. Bratislava : Nadácia Kalligram – Centrum právnych analýz, 2002, s. 139 – 151.

LADRECH, Robert: *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. In: *Journal of Common Market Studies* 32/1994, s. 69 – 88.

LANG, James T.: *The Principle of Effective Protection of Community Law Rights*. In: O'Keefe, Donald (ed.): *Judicial Review in European Union Law*. The Hague – London – Boston : Kluwer Law International, 2000, s. 235 - 273.

LINZ, Juan a STEPAN, Alfred: *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1996.

MESEŽNIKOV, Grigorij a KOLLÁR, Miroslav (ed.): *Súhrnná správa o stave spoločnosti 2002*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2002.

NOVÁČKOVÁ, Daniela: *Európska únia a Európske spoločenstvá*. In: Čorba, Juraj (ed.): *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii*. Bratislava : Nadácia Kalligram – Centrum právnych analýz, 2002, s. 37 – 53.

PÍTROVÁ, Lenka a kol.: *Úloha národných parlamentov v legislatívnom procese v Európskej únii*. In: *Právnik* 10/2002, s. 1013 – 1070.

PROCHÁZKA, Radoslav: *Mission Accomplished. On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*. Budapest, New York : Central European University Press, 2002.

PROCHÁZKA, Radoslav a kol.: *Právny štát, tvorba a aplikácia práva*. In: Mesežnikov, Grigorij a Kollár, Miroslav (red.): *Súhrnná správa o stave spoločnosti 2003*. Bratislava : Inštitút pre verejné otázky, 2003.

SCHRONK, Robert: *Voľný pohyb osôb*. In: Čorba, Juraj (ed.): *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva Slovenskej republiky v Európskej únii*. Bratislava : Nadácia Kalligram – Centrum právnych analýz, 2002, s. 305 – 323.

WANDY CZ, Piotr: *The Price of Freedom: A History of East Central Europe from the Middle Ages to the Present*. London, New York : Routledge, 1992.

WHITEHEAD, Laurence: *East-Central Europe in Comparative Perspective*. In: Pridham, Geoffrey (ed.): *Building Democracy? The International Dimension of Democratisation in Eastern Europe*. New York : St. Martin's Press, 1994, s. 32 - 59.

## Regionálna politika v kontexte vstupu SR do EÚ

### Úvod

Rozdielna kvalita života, rozdielny ekonomický a sociálny vývoj v jednotlivých regiónoch sveta či štátu je charakteristickou črtou ľudskej spoločnosti na začiatku 3 tisícročia. Globalizačný proces so svojimi ekonomickými, politickými, spoločenskými, sociálnymi i kultúrnymi dopadmi na spoločnosť prináša dva „relatívne“ protichodné trendy: integráciu (homogenizáciu) a zároveň atomizáciu (diverzifikáciu). Tieto trendy sa prejavujú v geografickom (priestorovom) i v hierarchickom (horizontálnom) usporiadaní ľudskej spoločnosti.

Európsky integračný proces je tomu najlepším príkladom. Na jednej strane sa uskutočňuje politická, ekonomická i kultúrna unifikácia v priestore Európy a na strane druhej, hlavne v oblasti správy vecí verejných dochádza k regionalizácii. Riešenie problému veľkosti územia, ktoré je schopné samosprávy a ekonomickej prosperity je aktuálnou témou politických i odborných diskusií v súčasnej sa rozširujúcej sa Európskej únii.

Regionálny rozvoj v súčasnej Európskej únii sa nachádza vo fáze dynamických zmien. Niektoré negatívne skúsenosti s nadnárodnou regionálnou politikou EÚ<sup>64</sup> a rozsiahle rozšírenie EÚ o chudobnejšie štáty si vyžadujú zásadnú reformu regionálnej politiky EÚ. Zároveň mnohé národné štáty prehodnocujú svoj postoj k regionálnej politike<sup>65</sup>, a v konečnom dôsledku dochádza k presunu mnohých národných kompetencií na regionálnu úroveň.

O to zložitejšie sa do týchto procesov zapája krajinám, ktoré ešte neukončili svoju transformáciu ( ) na trhovú ekonomiku a kde miesto regionálnej politiky v rámci iných hospodárskych politík sa ešte len profiluje.. Tento fakt obmedzuje priestor na používanie nástrojov na podporu rovnomerného hospodárskeho rastu. Slovensko je dobrý príklad. Problém nástrojov regionálnej politiky charakterizuje od roku 1989 absencia integrovaného a koncepčného prístupu k regionálnemu rozvoju , nesystematická podpora regiónov, nadmerné centralistické rozhodovanie a prerozdelenie finančných prostriedkov, nízka kvalita rôznych sektorových a regionálnych analýz prejavujúca sa v nízkej kvalite zásadných rozvojových dokumentov, ako aj nedostatok relevantných údajov o jednotlivých regiónoch<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Vladimír Benč – výskumný pracovník Výskumného centra Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o., Daneš Brzica – samostatný vedecký pracovník Ústavu slovenskej a svetovej ekonomiky SAV

<sup>64</sup> Predovšetkým zásadný rozpor medzi konvergenciou na národnej úrovni a divergenciou na regionálnej úrovni (viď napr. Európska komisia (2001)), diskusia o neefektívnosti používania štrukturálnych fondov a rozporuplného prínosu štrukturálnych fondov ku konvergencii (viď napr. Funck a Pizzati (2003)).

<sup>65</sup> Redukcia výdavkov na regionálnu politiku a snaha o nižšie prerozdelenie verejných zdrojov (Veľká Británia, Francúzsko, krajiny Beneluxu) a naopak presun niektorých kompetencií iných hospodárskych politík na regionálnu politiku ako aj presun kompetencií na regionálnu úroveň (Nemecko, Taliansko, kohézne krajiny, čiastočne severské krajiny). Bachter (2003).

<sup>66</sup> Pozri napr. Benč (2002a), Hagovská (2000), Marcinčin (2001) a Sirák (1999).

Samotný Národný rozvojový plán SR na roky 2004-2006 konštatuje: „Doterajšie odvetvové politiky a ich nedostatočná koordinácia prispievajú k oslabovaniu atraktívnosti a konkurenčnej schopnosti problémových oblastí, čím sa prehľbuje ich problémovosť, narušuje sa ich sociálno-ekologická stabilita a tiež zvyšuje náročnosť revitalizačných aktivít. Rovnako nie je jasná a jednoznačná regionálna politika štátu a celkove nesystémové a nekoncepčné prístupy a riešenie problémov v krajoch.“<sup>67</sup> Podľa niektorých pozorovateľov vyústil tento vývoj až do stavu, keď v mnohých slovenských regiónoch občania stratili časť svojich práv prirodzených pre slobodnú spoločnosť, a to právo byť informovaní, či zodpovedí za svoj osud<sup>68</sup>.

Na druhej strane je proces integrácie Slovenska do Európskej únie spojený s očakávaniami občanov Slovenska predovšetkým v oblasti hospodárskeho rozvoja a zvyšovania životnej úrovne<sup>69</sup>. Túto skutočnosť čiastočne spôsobuje aj určitá fetišizácia pomoci Európskej únie na rozvoj regiónov. Odborná i verejná diskusia o charaktere hospodárskych politík a predovšetkým regionálnej politiky je obmedzená. Činnosť Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR sa sústreďuje na prípravu na čerpanie štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ<sup>70</sup>. To v konečnom dôsledku môže spôsobiť určitú dezilúziu po vstupe Slovenska do EÚ, keď sa hospodárske rozdiely medzi regiónmi po vstupe do EÚ pravdepodobne ešte zvýšia<sup>71</sup>.

Cieľom tejto kapitoly je zhodnotiť vývoj a stav v oblasti regionálneho rozvoja a regionálnej politiky na Slovensku v kontexte vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie a s ohľadom na prípravu Slovenska na čerpanie štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ. Na úvod uvádzame niekoľko základných teoretických poznatkov o regionálnej politike s cieľom vysvetliť úlohu a postavenie regionálnej politiky medzi ostatnými hospodárskymi nástrojmi štátu. V ďalšej časti popisujeme súčasný stav regionálnych disparít na Slovensku s cieľom identifikovať najproblematickejšie oblasti ako aj faktory určujúce potenciál ďalšieho rozvoja slovenských regiónov. V tretej časti analyzujeme doterajší prístup k regionálnej politike na Slovensku, ktorý sa od roku 1999 výrazne profiluje na prípravu krajiny na čerpanie štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ. Štvrtá časť sa venuje konkrétnym oblastiam pripravenosti Slovenska na regionálnu politiku EÚ. Na ňu nadväzuje časť piata, ktorá vyhodnocuje používanie predvstupových prostriedkov EÚ poskytnutých Slovenskej republike. Záverečná časť tejto kapitoly sa venuje pravdepodobným dopadom štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ na Slovensko a jeho regióny ako aj diskusii o budúcnosti regionálnej politiky v rozšírenej EÚ.

## **Regionálna politika – teoretické prístupy**

Novodobá regionálna politika na Slovensku, ale i v ďalších bývalých socialistických krajinách, ešte len hľadá svoje postavenie vo vzťahu k iným hospodárskym nástrojom štátu. Slovensko, ktoré zažilo počas rokov 1948-1983 značný hospodársky rast<sup>72</sup> aj na úkor rozvoja Českej republiky, bolo koncom 80-tych rokov 20-teho storočia krajinou s malými regionálnymi rozdielmi<sup>73</sup>. Aj napriek značným skúsenostiam s lokalizáciou firiem predovšetkým do oblastí s predpokladaným rastom počtu obyvateľstva a rýchlou urbanizáciou

<sup>67</sup> NRP (2003), str.46.

<sup>68</sup> Tóth (2003).

<sup>69</sup> Viď Tabuľku č.I. alebo Eurobarometer (2002/2).

<sup>70</sup> Benč (2002b), Kling (2003).

<sup>71</sup> SAV(2003), Svetová banka(2002), NRP(2003).

<sup>72</sup> Marcinčin a Lubyová (2002).

<sup>73</sup> Mládek (1990), Blažek (1996).

(aj na základe geopolitických rozhodnutí avšak bez ohľadu na efektívnosť lokalizácie) nemožno budovať na základoch vtedajších politík. Principiálna zmena socio-ekonomického systému po roku 1989 neumožňuje aplikovať predchádzajúce skúsenosti do nových podmienok.

O to viac po roku 1989 vystupujú do popredia politiky realizované v krajinách západnej Európy, kde existuje značná skúsenosť s realizáciou regionálnej politiky v podmienkach trhového hospodárskeho systému. Preto považujeme na úvod tejto kapitoly za dôležité oboznámiť čitateľa so základnými pojmami a teóriami týkajúcimi sa regionálneho rozvoja a regionálnej politiky s cieľom vytvoriť širšiu predstavu o regionálnej politike ako aj s cieľom uviesť čitateľa do ďalších častí tejto kapitoly.

Už samotný pojem región prináša značnú nejednotnosť názorov, rôzne chápanie a vnímanie tohto pojmu odborníkmi, či laikmi. Geografi i mnoho regionalistov prisudzuje definícii regiónu predovšetkým charakter geografického regiónu, pretože práve geografické faktory a prírodné hranice predurčili spôsob naplnenia priestorových jednotiek špecifickými ľudskými činnosťami (sociálne, ekonomické, kultúrne, environmentálne a i.). Väčšina definícií regiónu zahŕňa pojmy ako homogenita, súdržnosť, špecifický znak či vlastnosť, na základe ktorých sa dá región odlíšiť od s ním susediacich regiónov<sup>74</sup>. V súčasnosti však vzájomná interakcia jednotlivých faktorov (znakov) regiónu si vyžaduje komplexný a syntetický prístup k definovaniu regiónu, aj keď v praxi dominuje prístup vymedzovania predovšetkým homogénnych regiónov (vymedzenie regiónu na základe jednej alebo niekoľko-málo vlastností). Najčastejšie vymedzenými regiónmi sú regióny politické, administratívne, socio-ekonomické, vidiecke alebo urbánne, kultúrne, prírodné či morfológické<sup>75</sup>.

Tabuľka č.1: Klasifikácia regiónov NUTS podľa počtu obyvateľov

Úroveň	Minimum	Maximum
NUTS I	3.000.000	7.000.000
NUTS II	800.000	3.000.000
NUTS III	150.000	800.000

Prameň: Nariadenie (EC) č.1059/2003

Pre účely regionálnej politiky EÚ bola charakteristika regiónu zadaná v rámci systému NUTS, kde určenie hranice medzi regiónmi je viac-menej politicko-administratívnym rozhodnutím každého členského štátu a veľkosť regiónu je definovaná na základe odporúčaného počtu obyvateľov, ktorí obývajú určitý priestor<sup>76</sup>. Klasifikácia NUTS má predovšetkým slúžiť ako koherentný systém na rozdelenie územia EÚ s cieľom poskytovať štatistické informácie. Dostupnosť štatistických informácií však následne ovplyvňuje tvorbu a implementáciu regionálnej politiky EÚ<sup>77</sup>. Klasifikácia NUTS má byť zároveň návodom kandidátskym krajinám na regionálnu klasifikáciu ich krajín a každá kandidátska krajina musela v rámci prístupových rokovaní v rámci *acquis communautaire* klasifikovať svoje územie podľa systému NUTS<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Napr. Clark (1990): „Región je plocha na zemskom povrchu s jedným alebo viacerými znakmi, resp. jednou alebo viacerými vlastnosťami (prírodnými alebo spojenými s výsledkami ľudskej činnosti), ktoré určujú mieru jeho homogenity a robia ho odlišným od území, ktoré ho obklopujú.“

<sup>75</sup> Viac o diskusii k pojmu región viď v Tej (2002).

<sup>76</sup> Hoci systém NUTS bol vyvinutý v 70-tych rokoch a bol používaný od roku 1988 v Európskej legislatíve, až v roku 2003 je adoptovaný do Európskej legislatívy v rámci Nariadenia (ES) č. 1059/2003.

<sup>77</sup> Tvorba a implementácia regionálnej politiky EÚ sa realizuje na úrovni NUTS II. Rozhodnutie o vymedzení územia môže ovplyvniť jeho vhodnosť pre kritéria pomoci z fondov EÚ (predovšetkým kritérium HDP pod 75% priemeru krajín EÚ, Cieľ 1), napr. Slovensko mohlo byť rozdelené v rámci úrovne NUTS II na 2 regióny, čím by sa Bratislavský kraj stal vhodným aj pre Cieľ 1.

<sup>78</sup> V rámci negociačnej kapitoly č. 21: Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov.

Často používanými pojmami v spojení s regiónom je rast a rozvoj, pričom sú často chápané ako hospodársky rast, resp. hospodársky rozvoj. Tieto pojmy sa však nedajú stotožňovať, aj keď rozvoj nie je možný bez hospodárskeho rastu<sup>79</sup>. Rast<sup>80</sup> je predovšetkým spojený s pozitívnou zmenou kvantitatívnych charakteristík regiónu (napr. zvýšenie zamestnanosti, zlepšenie príjmov obyvateľstva, vyššia spotreba a pod.). Rozvoj<sup>81</sup> je hodnotovo orientovaný pojem, o ktorom síce jestvujú určité predstavy, ale ktorého exaktný obsah v princípe musí definovať každý sám. Rozvoj je viac-menej spojený so zmenou kvalitatívnych charakteristík (zlepšenie vzdelanostnej úrovne, zlepšenie environmentálnej alebo dopravnej infraštruktúry a pod.).

Ak hovoríme o regionálnom rozvoji, hovoríme o rozvoji konkrétneho regiónu. Regionálny rozvoj predstavuje kvantitatívny a kvalitatívny rast hospodárskeho a sociálneho potenciálu regiónu (zvyšovanie hospodárskej a životnej úrovne jeho obyvateľstva) a musí teda zahŕňať dva pojmy:

- 1) Trvalo udržateľný rozvoj<sup>82</sup> je taký rozvoj, ktorý umožňuje uspokojovanie potreby súčasných generácií bez ohrozenia možnosti budúcich generácií zabezpečiť ich vlastné potreby, pričom ide o proces, v ktorom využívanie zdrojov, smerovanie investícií, orientácia technologického rozvoja a inštitucionálne zmeny sú všetky vo vzájomnej harmónii a podporujú tak súčasný, ako aj budúci potenciál naplňovať ľudské potreby a nároky.
- 2) Ekonomický rozvoj<sup>83</sup> je dlhodobý vzostup schopnosti ekonomiky poskytovať rozmanité tovary a služby a táto schopnosť je založená na rozvoji technológií a na inštitucionálnych a systémových zmenách. Rozvoj v sebe zahŕňa inovácie, ktoré spôsobujú kvalitatívne zmeny ekonomického systému.

Hlavnými faktormi, ktoré ovplyvňujú regionálny rozvoj sú:

- 1) demografická situácia (početnosť obyvateľstva, veková štruktúra, vzdelanostná úroveň, migrácia a i.),
- 2) stupeň urbanizácie,
- 3) prírodné zdroje a ich dostupnosť,
- 4) životné prostredie (ochrana prírody a krajiny),
- 5) technická a sociálna infraštruktúra (dopravná, telekomunikačná, školské a zdravotnícke zariadenia, kultúrne zariadenia)
- 6) ekonomické faktory:
  - odvetvová štruktúra (pomer priemyslu, služieb a poľnohospodárstva);
  - lokalizácia firiem, ich početnosť, veľkosť (z pohľadu obratu, zamestnanosti a i.) a prevládajúca organizačná forma;
  - intenzita vnútro i medzi-regionálnych ekonomických väzieb;
  - priame a nepriame vplyvy hospodárskej politiky štátu (fiškálna, monetárna, odvetvová, regionálna a i.);
- 7) priame a nepriame vplyvy iných politík štátu (zahraničná politika, bezpečnostná politika, vzdelávacia politika a i.),
- 8) systém verejnej správy a samosprávy a ich kvalita.

Vybavenosť týmito faktormi, prípadne ich účinnosť na ten-ktorý región spôsobuje rozdiely (disparity) medzi jednotlivými regiónmi. Teoretická diskusia, ktorej snahou je pochopiť vznik

---

<sup>79</sup> Tej (2002).

<sup>80</sup> Matoušková a kol. (2000).

<sup>81</sup> Maier a Tödting (1998).

<sup>82</sup> Brundtland (1987).

<sup>83</sup> Hamalová a kol. (1997).



regionálnych disparít, sa vyprofilovala do dvoch extrémnych pohľadov. Základný problém už vzniká pri definovaní toho, či dochádza ku konvergencii alebo divergencii medzi regiónmi, či dochádza k polarizácii ekonomických aktivít (napr. model jadro-periféria) alebo dochádza k homogénnej distribúcii výrobných aktivít v priestore, či treba alebo netreba uskutočňovať zásahy nástrojmi verejnej politiky (predovšetkým regionálnej politiky) do trhového prostredia s cieľom pozitívnej či negatívnej motivácie jednotlivých regiónov.

Neoklasický model<sup>84</sup> je založený na predpoklade, že zvýšenie obchodu a ekonomickej integrácie vedie k spontánnej konvergencii kvôli klesajúcim marginálnym výnosom z výrobných vstupov. Kapitálové investície by mali prúdiť do menej rozvinutých regiónov s nižšou kapitálovou zásobou a nižším príjmom na osobu, v ktorých môže kapitál zarobiť vyššie zisky. Zvýšené investície by sa mali premietnuť do produktívnejších kapacít a vyššej produktivity, čo by malo viesť k vyššej hladine príjmov a spontánnej reálnej konvergencii k úrovni vyspelejších regiónov. Verejná politika podľa tohto modelu nemôže mať priamy vplyv na mieru dlhodobého rastu. Politiky prispievajúce ku konvergencii by sa mali sústrediť na makroekonomickú stabilitu, otvorenosť ekonomiky, štrukturálne reformy a rozvoj a reguláciu finančného trhu. Tento model podporuje aj príklad Írska a Grécka, kde sa konvergencia urýchlila až po úspešnej makroekonomickej stabilizácii a dezinflácii.

Endogénne rastové modely<sup>85</sup> považujú za najdôležitejšie faktory technologické postupy, vedomosti, ľudský kapitál a verejný kapitál pre vytváranie trvalého pôsobenia na rozvoj regiónu. Základom týchto modelov je poznatok o medziregionálnom vedomostnom prelievanom efekte (knowledge spillovers), keď imitácia inovácie je oveľa lacnejšia ako inovácia a je prístupná aj zaostalým regiónom. Hlavným kanálom pre technologické spillovers je zahraničný (medziregionálny) obchod a zahraničné investície. Romer považuje za hlavný zdroj rastu vedu a výskum. To dokazuje na príklade vládnej politiky v Írsku zameranej na zlepšovanie ľudského kapitálu a technologického potenciálu, čím priťahla priame zahraničné investície do vysoko špecializovaných priemyselných odvetví. Poznatky získané z priamych zahraničných investícií potom ovplyvnili proces endogénneho rastu. Ďalší experti<sup>86</sup> považujú ľudský kapitál za základný predpoklad pre konvergenciu. Zároveň poukazujú na dôležitosť vládnych výdavkov predovšetkým na budovanie infraštruktúry (transportnej a telekomunikačnej), ktorá má následne pozitívny vplyv na produktivitu firiem.

Väčšina teórií regionálneho rozvoja však poukazuje na mnohé obmedzenia voľného trhu a nerovnakú „pozíciu“ regiónov a teda poukazujú na prevládajúcu tendenciu k divergencii (viď Prílohu č.2). Z pohľadu Slovenska, vývoja v jeho regiónov a charaktere vznikajúcej regionálnej politiky je dôležité venovať pozornosť teórii jadro-periféria. Z pohľadu tejto teórie rozpracovanej viacerými autormi<sup>87</sup> u viacero rýchlo rastúcich krajín (regiónov) je hospodársky rast hnaný predovšetkým prudkým rozvojom rastových centier (hlavné mesto alebo hospodárske aglomerácie), pričom relatívne pomalší rast ostatných častí krajiny vedie k zväčšovaniu regionálnych disparít (tendencia divergencie). Podľa tejto teórie je geograficko-hospodárska koncentrácia firiem v ekonomicky rozvinutejších oblastiach do určitého momentu veľmi výhodná pre priliv ďalších investícií. Ak však integrácia dosiahne určitý stupeň saturácie daného územia a vyčerpania hospodárskych výhod z tejto integrácie, firmy sa začnú presúvať do regiónov, kde budú mať lepšie ekonomické podmienky pre

---

<sup>84</sup> Viner (1950), Solow (1956).

<sup>85</sup> Romer (1986), Romer (1990), Aghion a Howitt (1992).

<sup>86</sup> Cannon (2000), Aschauer (1989), Munnell (1990).

<sup>87</sup> Myrdal (1957), Hirschman (1958), Perroux (1950), Boudeville (1966), North (1955), Friedmann (1966).

dosahovanie ziskov spôsobené hlavne nižšími nákladmi produkcie (napr. lacnejšia pracovná sila). Presun investícií umožní následne chudobnejšiemu regiónu dobiehať tie bohatšie.

Verejná politika vo väčšine prípadov podporuje na začiatku rast týchto hospodárskych centier, lebo je v centrách rastu vyvíjaný tlak na budovanie potrebnej infraštruktúry a zároveň rast národnej ekonomiky ako celku je politicky veľmi oceňovaný. Neskôr však vznik disparít núti verejnú politiku pre rozhodnutie sa pre regionálnu spravodlivosť a solidaritu, a prioritou verejnej politiky sa stávajú chudobné regióny<sup>88</sup>. Samotní autori jednotlivých teórií jadro-periféria však majú rozdielny názor na úlohu verejných politík pri tlení, resp. znižovaní regionálnych disparít vznikajúcich pri rozdielnom raste jadra a periférie. Hirschman odporúča najprv posilniť jadro a potom pomôcť perifériám daňovými úľavami a úpravami monetárnej politiky, Perroux a Boudeville odporúčajú implementovanie hnacích odvetví do ekonomiky a Friedmann odporúča decentralizáciu a posilňovanie mestských regiónov na perifériách.

Rozhodnutie verejnej politiky kam alokovať verejné zdroje má dôležitý vplyv na celkový rast štátu a zároveň na vývoj regionálnych disparít. Na príklade Španielska<sup>89</sup> sa dá poukázať, že keby sa verejné investície v rokoch 1981-1990 distribuovali na princípe efektívnosti (výnosnosti), tak priemerný HDP za toto obdobie by bol o 1,58% vyšší, ale regionálne disparity by sa zväčšili o 18,29% oproti súčasnej realite. Naopak, ak by Španielsko prísne dodržalo princíp solidarity a regionálnej rovnoprávnosti, HDP by bol o 1,62% nižší, ale miera disparít by bola o 13,54% menšia.

Práve rôznorodý pohľad teórií na príčinu vzniku medziregionálnych rozdielov ako aj rozpor vnímania tendencie vývoja (divergencia či konvergencia) vytvára neustále diskusie na politickej i odbornej úrovni o dôležitosti či nedôležitosti regionálnej politiky, jej postavení v rámci iných hospodárskych politík a v neposlednom rade aj o zásadných ekonomických rozhodnutiach štátu (napr. miera angažovanosti sa štátu v ekonomike prostredníctvom verejných politík).

Existuje viacero definícií regionálnej politiky. Regionálna politika predstavuje<sup>90</sup> všetky verejné intervencie, ktoré vedú k zlepšeniu geografického rozdelenia ekonomických činností, resp. ktoré sa pokúšajú napraviť určité priestorové dôsledky voľnej trhnej ekonomiky pre dosiahnutie dvoch vzájomne závislých cieľov: ekonomický rast a zlepšenie sociálneho rozdelenia ekonomických efektov. Vanhove a Klaassen zároveň rozlišujú 5 fáz realizácie regionálnej politiky:

- 1) definovanie regionálnych problémov, vrátane ich pôvodu,
- 2) definovanie cieľov, čo najviac kvantifikovateľných,
- 3) definovanie stratégie, ktorú bude treba uplatniť,
- 4) identifikácia nástrojov, ktoré bude treba použiť,
- 5) vyhodnotenie použitej politiky.

Wokoun<sup>91</sup> definuje regionálnu politiku ako súbor cieľov, opatrení a nástrojov vedúcich k znižovaniu príliš veľkých rozdielov v socio-ekonomickej úrovni jednotlivých regiónov. Charakter regionálnej politiky v akomkoľvek štáte alebo regióne závisí od mnohých faktorov, predovšetkým však od vnímania regionálnych disparít obyvateľmi i politikmi ale i od charakteru iných verejných politík. Regionálna politika potom musí hľadať svoje miesto, t.j.

---

<sup>88</sup> Svetová banka (2002).

<sup>89</sup> De La Fuente (1996).

<sup>90</sup> Vanhove a Klaassen (1987).

<sup>91</sup> Wokoun (2003).

či zmierňovať socio-ekonomické problémy v zaostávajúcich alebo štrukturálne postihnutých regiónoch (poisťovacia regionálna politika) alebo napomáhať dosiahnutiu vonkajšej konkurencieschopnosti štátu ako celku podporou konkurencieschopnosti jadrových aglomerácií daného štátu (strategická regionálna politika)<sup>92</sup>.

Iné členenie typov regionálnej politiky poskytuje Lauschmann<sup>93</sup>:

- rastovo orientovaná (optimálna alokácia výrobných faktorov v priestore prostredníctvom koordinácie súkromných a verejných investičných aktivít)
- stabilizačne orientovaná (koordinácia regionálnej a odvetvových politík štátu s cieľom dosiahnuť relatívne vyvážené hospodárske štruktúry v jednotlivých regiónoch)
- infraštruktúrne orientovaná (verejné politiky majú zabezpečiť relatívne rovnomerné vybavenie jednotlivých regiónov infraštruktúrou).

Regionálna politika využíva viaceré nástroje na viacerých úrovniach<sup>94</sup>:

a) Makroekonomické

- investície do technickej infraštruktúry,
- fiškálna politika (regionálne diferencované daňové sadzby, daňové prázdny, rozšírenie a územná diferenciacia odpočítateľných položiek zo základu dane, regionálne diferencované progresívne odpisovanie),
- monetárna politika (garancie úverov, znížené úrokové sadzby),
- sociálna politika (úľavy alebo dočasné odpustenie povinných odvodov za zamestnancov, regionálne diferencovaná aktívna politika na trhu práce),
- protekcionizmus (dovozné limity, clá),

b) Mikroekonomické

- realokácia pracovnej sily (náhrada nákladov na sťahovanie, bytová politika),
- realokácia kapitálu (úvery, subvencie na pracovnú silu, subvencie na dopravu zamestnancov),

c) Iné nástroje

- poskytovanie informácií a poradenstva,
- administratívne nástroje (rozhodnutie o zastavení ekonomickej činnosti).

## Regionálne disparity na Slovensku

Pri absencii regionálnej politiky v procese transformácie, veľkosť a charakter regionálnych disparít závisí od mnohých faktorov: charakteru hospodárskych reforiem a realizovaných politík, stupňa urbanizácie, lokalizácie pólov rozvoja a faktorov rozvoja (kapitál, ľudské zdroje, technológia) v štáte, prevládajúceho hospodárskeho charakteru jednotlivých regiónov (druh priemyslu, podiel poľnohospodárskej výroby a i.), geomorfologických podmienok, rozsahu a kvality dopravnej, sociálnej a environmentálnej infraštruktúry a iných.

Rozsah transformácie a prechod z centrálne riadenej ekonomiky na trhovú predstavuje priniesol doteraz na Slovensku značné náklady spojené s opatreniami na stabilizáciu makroekonomiky (hospodárske

<sup>92</sup> Blažek a Uhlíř (2002).

<sup>93</sup> Lauschmann (1973).

<sup>94</sup> Wokoun (2003).

Tabuľka č.2: Všeobecné charakteristiky regiónov k 31.12.2002

Kraj, SR	Rozloha [km <sup>2</sup> ]	Obyvateľstvo	Obce	Stupeň urbanizácie [%]
SR spolu	49 033	5 379 161	2 883	56,0
Bratislavský	2 052	599 736	72	83,7
Trnavský	4 148	550 911	249	50,1
Trenčiansky	4 502	603 494	276	57,7
Nitriansky	6 344	711 002	350	48,0
Žilinský	6 788	693 041	315	51,1
Banskobystrický	9 455	660 110	516	54,2
Prešovský	8 993	793 182	666	50,2
Košický	6 751	767 685	439	56,5

Prameň: Štatistický úrad SR

reformy), s vytváraním konkurenčného otvoreného trhu, s liberalizáciou a dereguláciou cien a miezd, s privatizáciou a vytváraním systému správy obchodných spoločností (corporate governance), a s vytváraním vládnych inštitúcií nevyhnutných na fungovanie trhu a ochranu vlastníckych práv.

Transformácia na Slovensku okrem rozčarovania z priebehu a výsledku reforiem<sup>95</sup> (predovšetkým ich pomalosť, výrazný prepád tvorby HDP, veľká miera nezamestnanosti, polarizácia príjmov v spoločnosti, chudoba, korupcia a i.) vyprofilovala z hľadiska regionálneho rozvoja tri línie tvorby disparít, z toho dve v dimenzii jadro-periféria a jedna

Tabuľka č.3: Transformácia SR v rokoch 1990-2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rast HDP (i)	% -2,5	-14,6	-6,5	-3,7	5,2	6,5	5,8	5,6	4,0	1,3	2,2	3,3	4,4
Index HDP (ii)	% 97,2	83,3	77,9	75,0	78,7	84,1	89,7	95,5	99,7	102,4	na	na	na
Inflácia	% 10,4	61,2	10,0	23,2	13,4	9,9	5,8	6,1	6,7	14,2	8,4	6,5	3,4
Nezamestnaní k 31. 12.	os. 39 603	301 951	260 274	368 095	371 481	333 291	329 749	347 753	428 209	535 211	506 497	533 652	504 077
- z toho % Rómov	% 21,2	15,5	15,5	14,0	13,5	16,6	19,0	19,2	na	na	na	na	na
Nezamestnanosť (iii)	% 1,5	11,8	10,4	14,4	14,6	13,1	12,8	12,5	15,6	19,2	17,9	18,6	17,5

Poznámky: (i) stále ceny 1995, za roky 2000-2002 predbežné údaje (ii) stále ceny, rok 1989=100 (iii) Miera evidovanej nezamestnanosti k 31.12. (iiii) na = údaje nedostupné.

Prameň: Morvay (2000), NÚP, NBS.

lína vytvárajúca špecificky postihnuté regióny. Prvá sa prejavuje v značnom zvýraznení socio-ekonomického rastu Bratislavského kraja a vzniku disparity medzi týmto krajom a ostatnými krajinami. Druhá línia sa prejavuje v prehľbovaní sa disparity medzi mestskými sídlami a vidiekom. Tretia línia sa prejavuje vznikom viacerých typov postihnutých regiónov so špecifickými bariérami rozvoja.

Slovensko dosahuje na začiatku 3. tisícročia značnú zaostalosť v hospodárskom vývoji za krajinami Európskej únie. Táto zaostalosť sa logicky premieta do nižšej životnej úrovne obyvateľstva. Kvantitatívnym vyjadrením tohto zaostávania je porovnanie tvorby HDP, kde Slovensko dosahuje iba 50% úrovne HDP priemeru 15 krajín EÚ (viď Tabuľku č.4). Nízka tvorba HDP je spôsobená predovšetkým nízkou ekonomickou výkonnosťou regiónov a nevyužívaním kapacít (predovšetkým ľudských a výrobných) v regiónoch. Jedine Bratislavský kraj dosahuje tvorbu HDP takmer na rovnakej úrovni ako je priemer krajín EÚ a zároveň vytvára takmer štvrtinu slovenského HDP. Vytvorený HDP v Bratislavskom kraji je takmer trikrát vyšší ako v najzaostalejšom regióne – v Prešovskom kraji. Ostatné kraje sa podieľajú takmer rovnakým podielom na tvorbe HDP. Táto disproporcja je ešte výraznejšia medzi podielom regiónov na tvorbe HDP a ich podielom na obyvateľstve SR.

Výhodná poloha Bratislavského kraja vzhľadom na blízkosť bohatých trhov<sup>96</sup> relatívne dobrá

Tabuľka č.4: Regionálny HDP, bežné ceny

Kraj, SR	1999, % z EÚ 15 <sup>(i)</sup>
SR spolu	48
Bratislavský	95
Trnavský	52
Trenčiansky	44
Nitriansky	40
Žilinský	40
Banskobystrický	43
Prešovský	31
Košický	47

Poznámka: (i) Hrubý domáci produkt na obyvateľa

Tabuľka č.5: Podiel jednotlivých sektorov na hrubej pridanej hodnote, rok 2000, v %

Kraj, SR	Pôdohospodárstvo	Priemysel a stavebníctvo	Služby
SR spolu	4,9	35,8	59,3
Bratislavský	1,5	27,4	71,2
Trnavský	7,5	43,7	48,8
Trenčiansky	5,4	45,8	48,7
Nitriansky	7,5	42,9	49,6
Žilinský	4,5	38,3	57,3
Banskobystrický	6,0	34,4	59,7
Prešovský	5,7	33,7	60,6
Košický	5,6	31,6	62,7

Prameň: Štatistický úrad SR, údaje za rok 2000

vývoja viacerých faktorov rozvoja: lokalizácii domáceho a zahraničného kapitálu, lokalizácii firiem, miere nezamestnanosti, ponuke pracovných príležitostí, technologickej a inovačnej úrovni, v príjmoch a kúpyschopnosti obyvateľstva, v produktivite práce, v kvalite služieb a iných.

Z pohľadu podielov jednotlivých sektorov na tvorbe regionálneho HDP (viď Tabuľku č.5), Bratislavský kraj vykazuje najlepšiu štruktúru, keď výrazne najvyšší podiel majú služby, ktoré sa značnou mierou podieľajú na tvorbe pridanej hodnoty a zároveň vykazujú najvyššiu produktivitu práce. Kraje na západnom Slovensku sú charakteristické značným podielom priemyselnej výroby na pridanej hodnote.

Vývoj pomeru jednotlivých sektorov hospodárstva na Slovensku pripomína situáciu vo Veľkej Británii v rokoch 1950-1980, keď vládna priemyselná a regionálna politika bola postavená na chybnom predpoklade, že „továrenské, resp. priemyselné“ investície a zamestnanosť sú dôležitejšie samé o sebe v porovnaní s trhovými službami priemyslu, s tým rozdielom, že na Slovensku sa táto situácia vytvára prirodzenou lokalizáciou firiem, hlavne ich rozhodovacích centier do hlavného mesta. Vo Veľkej Británii tento vývoj vytvoril nebezpečnú „sociologickú pascu“ medzi juhovýchodom Anglicka a zbytkom krajiny<sup>97</sup>. Juhovýchod krajiny koncentruje zamestnanosť v službách a zbytok krajiny je veľmi závislý na priemyselnej zamestnanosti t.j. rozhodovacie centrá (vyššie mzdy, lepšia kvalita pracovných miest, kvalifikovanejší zamestnanci, lepšia adaptabilita pracovnej sily na zmeny trhu práce<sup>98</sup>) sú lokalizované do hlavného mesta a výrobné prevádzky sú v regiónoch.

Tento vývoj vo Veľkej Británii priniesol viaceré ponaučenia z polarizácie regiónov:

- § vznik veľkých disparít v miere nezamestnanosti a v kvalite životnej úrovne medzi juhovýchodom a ostatnými časťami Veľkej Británie,
- § politická polarizácia – dominancia konzervatívcov na juhu Anglicka a naopak labouristov v ostatných častiach,
- § tendencia neustáleho prehrievania ekonomiky na juhovýchode a nízkej ekonomickej aktivity v iných regiónoch,
- § vytvorenie predpokladov, štandardov a vzťahov „lacnej“ pracovnej sily, keď rozhodovacie centrá firiem sú vzdialené od výrobných oblastí,
- § neexistencia „záchranej siete“ možnosti zamestnať sa v sektore priemyselných služieb (pre jeho absenciu) v niektorých regiónoch vytvorila situáciu odporu k modernizácii a lepšej efektivite práce s obavou o stratu zamestnania,
- § nedostatok kvalitných a vzdelaných ľudí pre výrobný priemysel, lebo väčšina talentovaných ľudí nešla do výrobného priemyslu, ale za prácou prinášajúcou lepšie benefity.

Podobné tendencie sa začínajú prejavovať na Slovensku<sup>99</sup> a je dôležité aby vládne politiky reagovali na tieto vznikajúce problémy.

Ďalším faktorom, ktorý podporuje tendenciu narastania disparít medzi Bratislavským krajom a ostatnými regiónmami je rozdielna vybavenosť kapitálom. Bratislavský kraj koncentruje viac ako 1/4 fixného kapitálu a zároveň alokuje takmer 3/4 priamych zahraničných investícií

---

<sup>97</sup> McEnery (1981).

<sup>98</sup> Účtovník alebo manažér má väčšiu schopnosť a variabilitu na uplatnenie sa na trhu práce ako špecializovaný robotník, napr. strojár v prípade krachu firmy.

<sup>99</sup> Napr. regionálne diferencie vo vývoji nezamestnanosti, výsledky volieb do samosprávy, odliv mladých ľudí z regiónov do Bratislavy, resp. väčších aglomerácií.

v Slovenskej republike (viď tabuľku č.6)<sup>100</sup>. Ak abstrahujeme od zahraničných investícií do bankového sektora a od privatizácie prirodzených monopolov, ktorých sídlo je v Bratislave, je evidentné, že Bratislavský región získal najlepšiu pozíciu z pohľadu prílevu zahraničného kapitálu. Dôležitým činiteľom zahraničných investícií je predovšetkým pozitívny prínos know-how a technológií. Okrem toho zahraničné investície na Slovensku sa javia ako významný činiteľ skvalitňovania podnikateľského prostredia a zavádzania pozitívnych praktík do riadenia firiem<sup>101</sup>. Nemenej dôležitý efekt pôsobenia PZI na Slovensku je investovanie do ľudských zdrojov oproti slovenským subjektom (viď Tabuľku č.7). Organizácie v medzinárodnom vlastníctve vynaložili o 1,4-krát viac prostriedkov na mzdy a vzdelávanie zamestnancov ako organizácie v slovenskom vlastníctve.

Okrem výhodnej polohy Bratislavského kraja, vybavenie lepšou technickou a sociálnou infraštruktúrou, kvalifikovanejšou pracovnou silou s vyšším zastúpením vysokoškolského a stredoškolského vzdelania, významný podiel na rozhodovaní o lokalizácii investícií má úvaha o produktivite práce a nákladoch na pracovnú silu. Slovensko v roku 2001 v súhrnnej produktivite práce (HDP/počet zamestnancov) voči priemeru EÚ bolo na úrovni 56%<sup>102</sup>. Táto úroveň produktivity práce je odrazom nízkej konkurenčnej schopnosti slovenskej ekonomiky ako aj dôsledkom zaostávania technických parametrov a kvality výroby. Štruktúra výroby je charakteristická vysokým podielom výrobkov s nižšou pridanou hodnotou štandardnej

Kraj, SR	PZI podnikový sektor	v %	PZI spolu	v %	HFK spolu	v %
SR spolu	258 914	100,0	320 800	100,0	250 201	100,0
Bratislavský	170 563	65,9	232 449	72,5	71 118	28,4
Trnavský	12 574	4,9	12 574	3,9	23 157	9,3
Trenčiansky	8 761	3,4	8 761	2,7	24 686	9,9
Nitriansky	8 506	3,3	8 506	2,7	34 495	13,8
Žilinský	12 307	4,8	12 307	3,8	21 757	8,7
Banskobystrický	8 189	3,2	8 189	2,6	21 830	8,7
Prešovský	5 764	2,2	5 764	1,8	17 411	7,0
Košický	32 250	12,5	32 250	10,1	35 747	14,3

Poznámka: (i) majetkový kapitál a reinvestovaný zisk. Prameň: NBS a Štatistický úrad SR.

Vlastníctvo/Rok	2002	2001
SR priemer	21 039	19 365
Súkromné tuzemské	20 332	18 063
Družstevné	15 854	14 345
Štátne	20 935	18 832
Obecné	16 847	20 288
Združenia, pol. strany a cirkev	17 659	14 760
Zahraničné	26 220	25 690
Medzinárodné	28 009	28 864

Prameň: Štatistický úrad SR.

<sup>100</sup> Významná časť zahraničných investícií je na Slovensku alokovaná formou akciového kapitálu v rámci uskutočnenej privatizácie bankového sektora a podnikového sektora. Drvivá väčšina privatizovaných bánk a firiem má sídlo a je registrovaná v Bratislave, čo skresľuje štatistiku. Aj napriek tomu je nepomer v regionálnej alokácii zahraničných investícií značný.

produkcie konkurenčne schopnej predovšetkým cenou.

V rámci medziregionálneho porovnania produktivity práce je zrejماً efektivita lokalizácie investícií do Bratislavského kraja. Bratislavský kraj dosahuje 4,7-krát vyššiu produktivitu práce ako Prešovský kraj. Zároveň však rozdiel medzi nákladmi práce na zamestnanca medzi Bratislavským a Prešovským krajom je iba 1,5-krát vyšší (viď Tabuľku č.8).

Najväčším problémom Slovenska a jeho regiónov je vysoká miera nezamestnanosti, ktorá kulminovala v rokoch 2000-2002, keď v Prešovskom, Košickom a Banskobystrickom kraji dosahovala úroveň okolo 25%, v niektorých okresoch dokonca úroveň takmer 40%. Príčinou jej vzniku bola na začiatku transformácie prezamestnanosť v celom hospodárstve. Naštartovanie reforiem a reštrukturalizácie podnikového sektora, finančného sektora a útlm poľnohospodárstva znamenal na začiatku 90-tych rokov uvoľnenie „nepotrebné“ pracovnej sily. Neskoršia nedostatočná tvorba pracovných príležitostí v spojitosti s ďalšími faktormi spôsobili, že okrem Bratislavského kraja, vo všetkých ostatných krajoch pretrváva vysoká nerovnováha medzi dopytom a ponukou práce dodnes. Tými ďalšími faktormi sú rigidita a nízka flexibilita trhu práce, nízka mobilita pracovnej sily, relatívne vysoké prírastky pracovnej sily<sup>103</sup>, nemotivačné pôsobenie daňového a sociálneho systému, ako aj prijaté nesystémové opatrenia na riešenie problému nezamestnanosti, čo malo za následok, že Slovensko až do roku 2002 malo najvyššiu mieru nezamestnanosti s pomedzi kandidátskych krajín (viď Tabuľku č.10.).

Nezamestnanosť na Slovensku je charakteristická viacerými črtami. V prvom rade je nezamestnanosť značne regionálne diferencovaná nielen na úrovni krajov, kde trvalo vysokú nezamestnanosť vykazujú 3 kraje (Banskobystrický, Košický a Prešovský), ale i v rámci samotných krajov - na úrovni okresov (viď ďalej). Takmer 4 roky od 1998 sa v týchto troch krajoch držala nezamestnanosť na úrovni vyššej ako 20% (viď Tabuľku č.9). Nevyužívanie ľudského kapitálu v takomto rozsahu má negatívny dopad na ekonomickú výkonnosť týchto regiónov. Rozdiely vo výške nezamestnanosti medzi kraji sú dôsledkom

Tabuľka č.8: Produktivita práce v priemysle a náklady práce v roku 2002, SR=100, v %

Kraj	Produktivita práce	Náklady práce
Bratislavský	242,9	128,1
Trnavský	91,4	90,1
Trenčiansky	54,8	92,2
Nitriansky	63,6	88,6
Žilinský	79,3	91,6

Tabuľka č. 9: Regionálna nezamestnanosť v rokoch 1997-2003

Kraj/ukazovateľ	k 30.6.2003		k 31.12.2001		k 31.12.1999		k 31.12.1997
	Nezamestnanosť (v %) <sup>(i)</sup>	Dlhodobó nezamestnaní <sup>(ii)</sup>	Nezamestnanosť (v %) <sup>(i)</sup>	Dlhodobó nezamestnaní <sup>(ii)</sup>	Nezamestnanosť (v %) <sup>(i)</sup>	Dlhodobó nezamestnaní <sup>(ii)</sup>	Nezamestnanosť (v %) <sup>(i)</sup>
SR	14,60	49,7	18,63	41,2	19,18	43,2	12,48
Bratislavský	3,68	25,4	5,79	26,8	7,15	21,3	4,11
Trnavský	10,35	42,5	15,51	37,5	16,28	35,8	10,56
Trenčiansky	8,72	37,0	12,7	32,9	13,5	31,4	8,34
Nitriansky	18,21	53,5	23,12	44,8	21,47	44,9	14,32
Žilinský	11,80	43,1	16,38	37,8	17,74	38,3	10,85
Banskobystrický	20,85	54,3	23,59	41,9	23,06	49,9	14,86
Prešovský	18,42	52,7	23,96	42,1	25,96	47,5	17,80
Košický	21,91	54,1	25,55	46,8	26,02	49,8	17,09

Poznámky: (i) Miera evidovanej nezamestnanosti (ii) Nezamestnaní dlhšie ako 1 rok. Prameň: Národný úrad práce.

<sup>103</sup> INKI (2005).

<sup>103</sup> Počet obyvateľstva v produktívnom veku vzrástol za obdobie rokov 1996 až 2001 o 128,7 tis. osôb a podiel produktívneho obyvateľstva na celkovom počte obyvateľov SR vzrástol z 60,7% v roku 1996 na 63,1% v roku 2001. Prameň: Štatistický úrad SR.

nerovnomerného rozloženia produkčných kapacít v ekonomike, nízkej investičnej aktivite v najzaostalejších regiónoch, rozdielnej dostupnosti jednotlivých regiónov z hľadiska rozloženia dopravnej infraštruktúry a komunikačných sietí, rozdielnej vzdelanostnej štruktúry obyvateľstva a ďalších faktorov.

Druhou črtou je fakt, že polovica nezamestnaných je dlhodobo (viac než 1 rok) nezamestnaná. Spomedzi všetkých členských krajín EÚ a kandidátskych krajín malo Slovensko v polovici roka 2000 najvyššiu mieru dlhodobej nezamestnanosti<sup>104</sup>. Dlhodobo nezamestnaní majú značne zložitejšiu situáciu umiestňovania sa na trhu práce. Strata pracovných návykov ich diskriminuje na trhu práce. Trh práce v Bratislavskom kraji je oveľa flexibilnejší keď „len“ ¼ nezamestnaných je dlhodobo nezamestnaná v porovnaní so štyrmi krajinami<sup>105</sup>, kde podiel dlhodobo nezamestnaných prekračuje 50% podielu na evidovaných nezamestnaných. To znevýhodňuje regióny s vyšším podielom dlhodobo nezamestnaných, keď ich umiestnenie na trhu práce si vyžaduje zvýšené náklady na obnovu ich pracovných návykov (školenia, rekvalifikácie a pod.).

Podobne ako dlhodobo nezamestnaní, sú na trhu práce diskriminovaní mladiství a absolventi škôl, ktorí nemajú žiadne pracovné skúsenosti. Vývoj podielu nezamestnaných absolventov škôl<sup>106</sup> z celkovej nezamestnanosti sa znížil zo 14,6 % z konca roka 1995 na 8,3% v polovici roka 2003. Spolu s mladistvými však podiel na nezamestnanosti predstavoval 9,2% k 30.6.2003. Z celkového počtu evidovaných nezamestnaných absolventov škôl najvyšší podiel v júni 2003 tvorili absolventi študijných odborov stredných odborných škôl s maturitou a bez maturity, čo predstavovalo 42,7% z celkového počtu absolventov škôl. Nízky stupeň vzdelania alebo úzko špecializované odborné vzdelanie predstavujú hlavné prekážky pri uplatnení sa na trhu práce. Značný podiel na nezamestnaných absolventov majú vysokoškooláci (12,2% k 31.12.2002 alebo 28,0 % k 30.6.2003) čo súvisí aj s neschopnosťou škôl reagovať na potreby trhu práce a absencie prepojenia škôl s produkčným sektorom.

Krajina	Miera zamestnanosti (%)	Miera nezamestnanosti (%)	Nezamestnanosť mladých <sup>(i)</sup> /obyvateľstvo (%)	Miera dlhodobej nezamestnanosti <sup>(ii)</sup> (%)
Slovensko	56,3	19,1	16,5	11,3
EÚ 15	63,2	8,2	7,8	3,6
Česká republika	64,9	8,8	7,5	4,5
Poľsko	55,1	16,3	13,4	8,0
Írsko	65,2	4,2	3,3	1,6
Grécko	55,7	11,1	11,3	6,1

Poznámky: (i)15-24 roční, (ii) 1 rok a viac. Prameň: Trendy sociálneho vývoja v SR. ŠÚ SR (2002).

Nezamestnanosť na Slovensku má taktiež etnický rozmer, ktorý sa prejavuje v predovšetkým vo vysokej nezamestnanosti rómskej populácie. V rokoch 1996-97 sa rómska populácia podieľala takmer 20-timi % na celkovej nezamestnanosti. Vzhľadom na kritiku tvorby štatistík na etnickom základe je však od roku 1998 nemožné sledovať podiel rómskej menšiny na nezamestnanosti. Podľa údajov v Národnom rozvojovom pláne<sup>107</sup> miera nezamestnanosti Rómov oscilovala v roku 2001 na úrovni 73 % (miera zamestnanosti predstavovala 14,3 %), čo pri odhadovanom počte Rómov (300-400 tisíc) by znamenalo takmer 40-50%-tný podiel

<sup>104</sup> Prameň: Trendy sociálneho vývoja v SR. ŠÚ SR (2002).

<sup>105</sup> Nitriansky, Banskobystrický, Prešovský a Košický.

<sup>106</sup> Absolvent školy - je občan po dobu dvoch rokov od skončenia sústavnej prípravy na povolanie. Mladistvý - je občan od nadobudnutia pracovnoprávnej spôsobilosti do dosiahnutia 18 rokov veku. Absolvent školy - je občan po dobu dvoch rokov od skončenia sústavnej prípravy na povolanie.

<sup>107</sup> NRP (2003).



tejto menšiny na celkovej nezamestnanosti. Vzhľadom na lokalizáciu Rómskeho etnika predovšetkým v Banskobystrickom, Prešovskom a Košickom kraji je zrejme, že významný podiel na vysokej nezamestnanosti v týchto krajoch má nezamestnanosť Rómov, diskriminovaných na trhu práce predovšetkým nízkym stupňom vzdelania<sup>108</sup>.

Kraj/dátum	k 30.6.2003	k 31.12.2002	k 31.12.2001	k 31.12.2000	k 31.12.1999	k 31.12.1998	k 31.12.1997
SR	19	29	53	84	94	39	18
Bratislavský	4	5	9	26	22	7	2
Trnavský	13	21	53	70	71	28	20
Trenčiansky	11	14	20	32	51	23	9
Nitriansky	27	61	109	165	134	79	53
Žilinský	19	29	62	68	99	41	25
Banskobystrický	48	91	97	151	98	48	37
Prešovský	18	33	72	89	164	57	21
Košický	27	49	112	266	247	88	74

Prameň: Národný úrad práce.

Slovenský trh práce je značne neflexibilný a pracovná sila je značne imobilná. Ani regionálne rozdiely nepodnecujú pracovnú silu k sťahovaniu za prácou z chudobných oblastí do oblastí s nízkou nezamestnanosťou a vyššími mzdami. Nízka úroveň pracovnej mobility poukazuje na nedostatky vo fungovaní trhu bývania<sup>109</sup>, vysokých nákladoch súvisiacich so zaobstarávaním bývania a sťahovaním, absenciu mechanizmov podporujúcich územnú mobilitu a nedostatočnú úroveň informácií o voľných pracovných miestach v regiónoch Slovenska a v neposlednom rade aj na nedostatky systému sociálnej pomoci, ktorý neodráža regionálne rozdiely v životných nákladoch.

Vnútorňa migrácia dosiahla v roku 2001 úroveň 79 881 osôb, čo predstavuje 14,8 sťahujúcich sa na 1 000 obyvateľov<sup>110</sup>. Od roku 1996 má migrácia takmer identickú úroveň (v roku 1996 migrovalo 80 188 ľudí, t.j. 14,9 sťahujúcich sa na 1 000 obyvateľov). Prevládajúcou formou migrácie je sťahovanie sa na kratšie vzdialenosti, t.j. z obce do obce v rámci jedného okresu, ktoré v roku 2001 tvorilo 46% z celkového objemu vnútornej migrácie. Sťahovanie v medzi okresmi tvorí 31% z objemu vnútornej migrácie.

Nízkou flexibilitou pracovného trhu dokumentuje aj charakter zamestnanosti. Dominujúcou formou zamestnania sú pracovné úväzky na plný pracovný čas, pričom ich podiel na celkovej zamestnanosti predstavoval 97,7 % v roku 2001. Úroveň zamestnanosti na skrátený pracovný čas je v porovnaní s európskym priemerom extrémne nízka: na skrátený pracovný čas pracovalo v roku 2001 len 2,3 % z celkového počtu pracujúcich<sup>111</sup>.

Takmer vôbec sa nevyužívajú ďalšie formy zamestnávania, napr. práca na zavolanie, práca na diaľku, zdieľanie pracovného miesta a pod. Vo veľmi obmedzenej miere sa využíva dočasné, krátkodobé (na dobu určitú)

<sup>108</sup> Michaeli a kol. (2002).

<sup>109</sup> Najdynamickejšie sa rozvíjajúcim trhom s nehnuteľnosťami (v prílohách).

<sup>110</sup> Prameň: Štatistické ročenky 1998, 2002 Štatistického úradu SR.

<sup>111</sup> Prameň: NRP (2003).

Kraj, SR	2002	2001	2000	1999	1998
SR spolu	13 511	12 365	11 430	10 945	10 212
Bratislavský	17 626	16 260	14 882	14 133	13 022
Trnavský	12 486	11 413	10 584	10 201	9 502
Trenčiansky	12 175	11 190	10 378	9 821	9 150
Nitriansky	11 427	10 436	9 681	9 477	8 891
Žilinský	12 057	10 931	10 218	9 627	9 010
Banskobystrický	11 641	10 660	9 898	9 751	9 342
Prešovský	10 802	9 892	9 087	8 917	8 338
Košický	13 054	11 771	11 121	10 605	10 158

Poznámka: Bez podnikateľských príjmov. Prameň: Štatistický úrad SR.

zamestnávanie. Táto rigidita vo využívaní pružných foriem zamestnanosti neumožňuje včasne reagovať na rýchle zmeny v dopyte po práci na strane jednej a na strane druhej nevytvára širokú škálu možností na zamestnanie pre tých účastníkov trhu práce, ktorým preferujú iný pracovný úväzok (napr. ženy s malými deťmi, osoby so zmenenou pracovnou schopnosťou, osoby preferujúce sezónnu prácu a pod.).

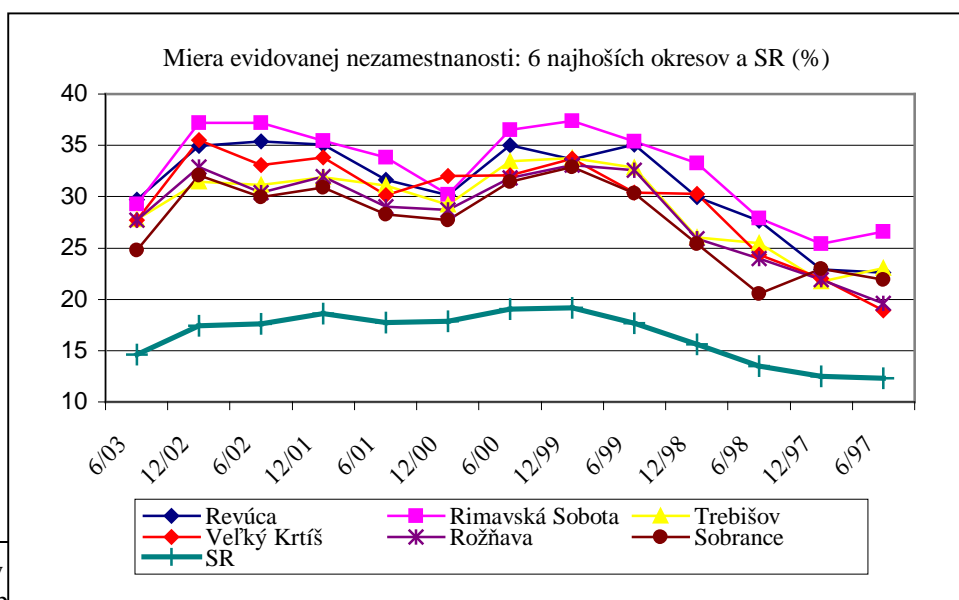
Významnou motiváciou na zvýšenie mobility pracovnej sily je regionálne diferencovaná výška miezd (viď Tabuľku č.12). Aj napriek rastu diferenciacie medzi priemernou nominálnou mzdou v Bratislavskom a v Prešovskom kraji od roku 1998 z pomeru 1,56 na 1,63 v roku 2002, t.j. zvýšil sa rozdiel medzi mzdovou úrovňou týchto krajov, existuje však zároveň rozdielna cenová úroveň medzi týmito krajinami, keď pomer výdavkov<sup>112</sup> na najzákladnejšie potreby<sup>113</sup> predstavuje koeficient 1,4, čo v konečnom dôsledku znamená veľmi nízky stimul na zmenu miesta práce/bydliska kvôli mzdovým dôvodom. Oveľa dôležitejším motívom na zmenu regiónu sa teda javí samotná možnosť získať prácu (t.j. neschopnosť zamestnať sa v chudobnom regióne) ako motivácia odchodu z chudobnejšieho regiónu na základe mzdovej motivácie.

Celkovo však úroveň priemernej mesačnej mzdy na Slovensku je značne nízka v porovnaní s krajinami EÚ (napr. voči Rakúsku len 32,2% v PPS<sup>114</sup> v roku 1999). Zaostávanie v mzdovej a cenovej úrovni voči krajinám EÚ ale i napr. ostatným Visegradským krajinám je oveľa vyššie ako v prípade ekonomickej výkonnosti či produktivity práce. Cenová hladina v SR dosahovala v roku 1999 iba 34 % úrovne EÚ<sup>115</sup>.

Ako bolo vyššie spomenuté, pretrváva značná disparita v miere nezamestnanosti v rámci krajov, na úrovni okresov. Najvyššie rozdiely medzi okresmi v rámci kraja dlhodobo dosahuje Banskobystrický kraj (viď Tabuľku č.IV. v prílohách), keď napr. v roku 2002 rozdiel v miere nezamestnanosti medzi okresom s najnižšou a okresom s najvyššou nezamestnanosťou predstavoval 26,7%

v absolútnom vyjadrení<sup>116</sup>.

Od roku 1997 sa vyprofilovalo 6-9 okresov<sup>117</sup>, ktoré až doteraz dosahujú najvyššiu mieru nezamestnanosti a ani rôzne opatrenia<sup>118</sup> realizované v týchto okresoch nepomáhajú zmene k lepšiemu. Doteraz však absentovala akákoľvek koordinácia



<sup>112</sup> Výpočet na základe výdavkov

<sup>113</sup> Potraviny, odievanie a obuv, bývanie a nájmy v ním spojené, zdravotné, doprava

<sup>114</sup> V parite kúpnej sily. NRP (2003).

<sup>115</sup> Poľsko 52 %, Maďarsko 43 %, ČR 39 %.

<sup>116</sup> Matematický rozdiel medzi mierami vyjadrenými v %.

<sup>117</sup> Revúca, Rimavská Sobota, Trebišov, Veľký Krtíš, Rožňava, Sobrance, Michalovce, Lučenec, Kežmarok.

<sup>118</sup> Napr. podpora týchto okresov v rámci programu podpory malých a stredných podnikov Ministerstva hospodárstva, podpora zamestnanosti poskytovaná Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny, systém verejnoprospešných prác aplikovaný predovšetkým v rokoch 2000-2001, grantové schémy „de minimis“ Ministerstva hospodárstva na podporu najzaostalejších regiónov.

podporných programov rôznych ministerstiev týmto okresom.

Od začiatku roka 2002 je však badateľný pozitívny vývoj na trhu práce, čo sa prejavilo aj v okresoch s najvyššou nezamestnanosťou. Na konci roka 2001 miera nezamestnanosti dosahovala na Slovensku 18,63% pričom ku koncu júna 2003 poklesla nezamestnanosť na 14,60%. Tento pokles predstavoval úbytok viac ako 100.000 nezamestnaných z evidencie úradov práce, predovšetkým po nadobudnutí účinnosti novely zákona č.387/1996 Z.z. o zamestnanosti od 1. januára 2003<sup>119</sup>. Novela zaviedla viacero systémových opatrení, ktoré výrazne sprísnilo podmienky pre evidovaných nezamestnaných pre zotrvanie v evidencii úradov práce. Evidovaný nezamestnaný musí aktívne spolupracovať s okresným úradom práce (OÚP) pri sprostredkovaní zamestnania, poradenstve, pri realizácii aktívnej politiky trhu práce a zároveň je povinný si aktívne hľadať zamestnanie. Novela zaviedla povinnosť evidovanému nezamestnanému sa najmenej raz za 14 dní osobne dostaviť na OÚP, kde musí preukázať, že si hľadá zamestnanie. Novela zároveň umožňuje obciam spolupracovať s OÚP pri riešení zamestnanosti obyvateľov obce, pričom novela necháva priestor pre formu spolupráce na vzájomnú dohodu medzi obcou a konkrétnym OÚP.

Zavedenie spomínaných opatrení malo za následok pokles nezamestnanosti ako dôsledok výrazného počtu vyradených osôb z evidencie nezamestnaných<sup>120</sup>. Aj keď značná časť evidovaných nezamestnaných bola vyradená pre nespokojnosť s OÚP<sup>121</sup> pozitívom je, že väčšina evidovaných nezamestnaných vyradených z evidencie sa uplatnila na trhu práce. Na poklese nezamestnanosti sa podieľal výraznejší rast hospodárstva, keď po raste HDP<sup>122</sup> v roku 2002 na úrovni 4,4% oproti roku 2001 pokračuje rast podobným tempom (3,8% za 1.polrok) aj v roku 2003. Tento rast spolu s prívom zahraničných investícií sa začína pozitívne prejavovať aj na trhu práce a dochádza k väčšej tvorbe nových pracovných miest, predovšetkým však v Bratislavskom kraji.

Významný vplyv na veľkosť disparít má stupeň urbanizácie. Slovensko sa v urbanizácii historicky omeškáva za západnou

Rok	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1991	1997
Európa	46,2	49,5	52,8	55,2	62,6	69,4	75,9	82,4	82,4	82,0
Slovensko	18,0	22,6	24,5	26,2	29,8	37,0	50,2	56,0	56,0	56,5

Prameň: Pašiak – Gajdoš – Falťan (1997).

Európou približne o polstoročie. Urbanizácia na Slovensku sa redukovala na plánovanú koncentráciu obyvateľstva do vybraných miest, v Európe sa urbanizácia skočila koncom 80. rokov a do popredia vystúpili kvalitatívne ukazovatele života a postupne sa mení úloha vidieckeho priestoru v rozvoji spoločnosti (viď Tabuľku č.13).

Slovensko je podľa charakteru osídlenia a hustoty osídlenia vidieckou krajinou<sup>123</sup>, pričom má pomerne nízku hustotu osídlenia 110 obyvateľov/km<sup>2</sup> a značný počet obyvateľov žijúcich v obciach (43,7%). Sídelná sieť je tvorená 2.883 obcami a mestami, ktorej dominujú obce do 2.000 obyvateľov (2.466 obcí) a ktoré sa podieľajú 30,6% na počte obyvateľov. Z pohľadu

<sup>119</sup> Zákon č.678/2002 z 15.11.2002, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NRSR č.387/1996 Z.z. o zamestnanosti v znení neskorších predpisov.

<sup>120</sup> Napr. v mesiaci jún 2003 bolo vyradených takmer 40 tisíc osôb, pričom 68,7% sa umiestnilo na trhu práce, ostatní boli väčšinou vyradení pre nespokojnosť s OÚP. Prameň: Základné štatistické ukazovatele o trhu práce v SR. NÚP (2003).

<sup>121</sup> Prijaté opatrenia pomohli zredukovať počty tých evidovaných nezamestnaných, ktorí síce boli v evidencii, ale pracovali nelegálne, predovšetkým tých ktorí dochádzajú za nelegálnou prácou do vzdialenejších regiónov.

<sup>122</sup> Stále ceny roku 1995.

<sup>123</sup> Napr. podľa štandardov OECD, t.j. hustota osídlenia do 150 obyvateľov na km<sup>2</sup>, alebo podiel obyvateľstva žijúceho na vidieku je vyšší ako 50%. OECD (1993).

veľkosti osídlenia miest, na Slovensku dominuje osídlenie v malých a stredných mestách, keď 31,3% obyvateľstva žije v mestách od 5.000 do 50.000 obyvateľov. Jednými aglomeráciami schopnými konkurovať v európskom priestore čo sa týka počtu obyvateľov sú Košice s 235.000 a Bratislava so 430.000 obyvateľmi. Aj napriek tejto rozdrobenosti, sieť sídiel je pomerne hustá, keď priemerná vzdialenosť medzi sídlami je asi 3,5 km. Najmenej urbanizované kraje sú Trnavský (49,7% ľudí žije v obciach), Prešovský (50,9%) a Žilinský (50,7%). Prešovský kraj má zároveň na svojom území najväčší počet malých obcí s veľkosťou do 2.000 obyvateľov.

Nedokončený proces urbanizácie, zmena charakteru hospodárstva spojená s úpadkom poľnohospodárstva a sociálno-ekonomický úpadok obcí a menších miest má za následok starnutie obyvateľstva a vyludňovanie vidieku. Malé obce dotujú väčšie mestá migráciou mladých ľudí, čím sa dostávajú do demografického a civilizačného úpadku<sup>124</sup>. Pre ďalšiu tvorbu regionálnej politiky na Slovensku bude dôležité dosiahnuť konsenzus na riešenie zložitej situácie vidieka a jeho vzťahu k mestským aglomeráciám.

Veľkosť obce/Rok	2001			1991		
	obce	obyvatelia	% zo SR	obce	obyvatelia	% zo SR
0-499	1 172	322 088	6,0	1 164	328 695	6,2
500-1999	1 333	1 323 850	24,6	1 302	1 292 246	24,5
2000-4999	253	743 307	13,8	237	695 873	13,2
5000-9999	53	368 623	6,9	50	346 229	6,6
10000-49000	61	1 310 768	24,4	61	1 293 918	24,5
50000-100000	9	646 054	12,0	9	640 017	12,1
100000-	2	664 765	12,4	2	677 357	12,8
Spolu	2 883	5 379 455	100,0	2 825	5 274 335	100,0

Prameň: Sčítania obyvateľov, domov a bytov 1991 a 2001. ČÍS SR

Významným faktorom rozvoja regiónov je ich vybavenie adekvátnou technickou<sup>125</sup> a environmentálnou infraštruktúrou. Na Slovensku sa spájajú problémy regionálneho rozvoja zaostalých regiónov predovšetkým v spojitosti s nedostatočnou úrovňou dopravnej obsluhy územia a s ekologickým dlhom. Celková dĺžka ciest a diaľnic predstavovala koncom roka 2001 dĺžku 17.736 km. Najväčší podiel na dĺžke ciest majú Banskobystrický a Prešovský kraj (viď Tabuľku č.14). Z pohľadu kvality ciest je evidentné, že najlepšia dopravná infraštruktúra je vybudovaná na západe Slovenska v Bratislavskom, Trnavskom a Trenčianskom kraji, keď ¾ diaľnic je lokalizovaná práve v týchto troch krajoch. Naopak najväčší podiel ciest 3. triedy sa nachádza v najzaostalejších krajoch. Cesty 3. triedy sú na v najhoršom technickom stave a ich údržba je značne nákladná. Táto situácia znevýhodňuje zaostané regióny na východe Slovenska a znižuje ich komparatívnu výhodu nižších miezd pri získavaní investícií vzhľadom na ťažší a nákladnejší prístup na trhy EÚ.

V oblasti železničnej dopravy má najväčší podiel na železničných tratiach Banskobystrický a Košický kraj. Z pohľadu kvality (možná najvyššia rýchlosť, dvojkoľajové trate) však najkvalitnejšiu dopravnú sieť má Žilinský a Bratislavský kraj.

<sup>124</sup> Pašiak – Gajdoš – Falťan (1997).

<sup>125</sup> Viď napr. Vickerman (1991).

Z pohľadu kvality života, dôležitú úlohu zohráva zásobovanie obyvateľov pitnou vodou a napojenie na kanalizačnú sieť. Najnižší podiel napojenia obyvateľstva na verejné vodovodné siete je v Prešovskom (73,6% podiel obyvateľov napojených) a v Trenčianskom kraji (74,2%). Podpriemernú úroveň napojenia (SR 83,4%) je ešte v Nitrianskom a Košickom kraji. V oblasti verejnej kanalizácie je situácia o mnoho zložitejšia. Len 55,2 % obyvateľstva je napojených na kanalizačnú sieť. Výrazne nízku mieru napojenia na kanalizačnú sieť má Trnavský kraj (45%), Nitriansky (45,7%) a Žilinský kraj (48,8%) (viď Tabuľku č.VII v prílohe č.1). Značne zlú situáciu v oblasti dostupnosti environmentálnej infraštruktúry majú obyvatelia Rómskych osád, ktorých najväčší počet sa nachádza v Prešovskom a Banskobystrickom kraji. Ani polovica týchto osád nie je napojená na verejný vodovod a 50 z nich nemá žiadny zdroj pitnej vody (viď Tabuľku č.VIII v prílohe č.1).

Tabuľka č.15: Dopravná sieť v SR v regionálnom členení (podiel v %, rok 2001)

Región	Podiel na dĺžke			Podiel na dĺžke	
	cestnej sieti SR v %	Podiel na dĺžke diaľnic SR v %	Podiel na dĺžke ciest III. triedy SR v %	železničných tratí SR v %	Podiel na dĺžke v dvojkoľajných tratí SR v %
Bratislavský	4,5	32,2	3,4	6,4	10,1
Trnavský	11,0	22,7	10,2	9,5	15,4
Trenčiansky	10,5	21,5	11,0	8,9	11,4
Nitriansky	14,4	0,0	14,8	15,5	9,2
Žilinský	11,1	15,4	10,8	10,3	23,3
Banskobystrický	17,8	0,0	17,8	19,1	4,1
Prešovský	17,4	6,3	18,4	11,6	3,6
Košický	13,4	1,8	13,6	18,7	22,9

Prameň: Ministerstvo dopravy a telekomunikácií SR, ŠÚ SR.

Okrem základného rozvojového smeru na Slovensku, ktorý sa vyprofiloval za posledných 13. rokov, t.j. výraznejšie sa rozvíjajúci západ Slovenska a smerom na východ zhoršujúce sa podmienky rozvoja, vyprofilovali sa aj špecifické regióny, ktoré charakterizuje nerovnomerný hospodársky i sociálny rozvoj, prechádzajúci neraz do výrazných ekonomických, sociálnych, civilizačných problémov, ktoré predstavujú rizikové faktory udržania ich sociálno-priestorovej stability.

Medzi tieto typy patria (u mnohých sa jednotlivé „obmedzenia“ rozvoja kombinujú)<sup>126</sup>:

- regióny s neperspektívnymi výrobnými štruktúrami, s hospodársko-technicky zastaranou štruktúrou výroby a nízkou kvalitou služieb;
- monoštruktúralne a monofunkčne zamerané regióny závislé od jedného veľkého podniku alebo menšieho množstva malých podnikov z toho istého priemyselného odvetvia;
- regióny poznamenané konverziou zbrojárskeho priemyslu;
- prihraničné regióny;
- regióny s výrazným podielom poľnohospodárskej produkcie;
- regióny s nízkym podielom ekonomicky aktívneho obyvateľstva a s nižšou vzdelanostnou štruktúrou alebo regióny s výrazne mladým obyvateľstvom, prípadne regióny s vysokým zastúpením problémových sociálnych skupín.

Štruktúra najviac postihnutých regiónov sa v podstate nezmenila už od roku 1991, keď bolo vymedzených 11 problémových regiónov<sup>127</sup>. Postupne sa k nim pripájali ďalšie a Národný

<sup>126</sup> Benč (2002a).

plán regionálneho rozvoja<sup>128</sup> identifikoval v roku 2000 celkovo 39 okresov (podľa nového územného usporiadania<sup>129</sup>), v ktorých žije 43% obyvateľov Slovenska, ako stagnujúce, resp. ekonomicky depresné regióny. Tieto regióny sú charakteristické vysokou mierou nezamestnanosti, nízkym objemom investícií, nízkou produktivitou práce, zložitou komunikačnou napojenosťou na ostatné územie, nízkou vybavenosťou technickej infraštruktúry, čo komplikuje zapájanie týchto regiónov do medziregionálnej i medzinárodnej spolupráce. Zvyčajne však majú tieto regióny určitý rozvojový potenciál, napr. kvalitné prírodno-rekreačné podmienky a kultúrno-historické zaujímavosti, ktoré však zatiaľ nie sú schopné efektívne využívať.

Na druhej strane sa profilujú rozvojové póly v 7 aglomeráciách<sup>130</sup>: Bratislava - Trnava, Trenčín - Ilava (Dubnica), Žilina - Martin, Poprad - Spišská Nová Ves, Prešov - Košice, Banská Bystrica - Zvolen a Nitra, v ktorých je lokalizovaných 62% podnikateľských subjektov (právnických osôb) a 45% podnikateľov (fyzických osôb)(rok 2002), ktoré pravdepodobne po vstupe Slovenska do EÚ získajú ďalšie impulzy pre svoj rozvoj.

Ak teda zhodnotíme regionálne disparity na Slovensku na základe uvedených faktov je zrejmé, že existujú na Slovensku regióny, ktoré vo výraznej miere nedostatočne využívajú svoj rozvojový potenciál. Rozdielna schopnosť a podmienky adaptovania sa regiónov na reformy a zavádzanie trhových princípov naštartovali trend rastu regionálnych disparít iniciovaný predovšetkým prudkým rastom Bratislavy. Miera disparít je však porovnateľná s krajinami EÚ či kandidátskymi krajinami. Rozdiel medzi úrovňou vytvoreného HDP na obyvateľa najlepšieho a najhoršieho regiónu na úrovni NUTS II je napríklad v Čechách je 2,6-násobok, v Maďarsku 2,4-násobok, v Taliansku 2,2-násobok a vo Veľkej Británii 3,3-násobok a na Slovensku 2,4-násobok.

Najväčšou disparitou sa na Slovensku preto javí vysoká miera nezamestnanosti a jej dôsledky na konkrétne regióny. Pri absencii flexibilného trhu práce a mobilnej pracovnej sily zároveň hrozí pokračovanie trendu klesajúcej kvality života vidieckeho obyvateľstva a „roztváranie“ nožníc medzi mestskými aglomeráciami a vidiekom.

---

<sup>127</sup> Na úrovni okresov (NUTS IV): Veľký Krtíš, Lučenec, Rimavská Sobota, Rožňava, Spišská Nová Ves, Trebišov, Čadca, Dolný Kubín, Stará Ľubovňa, Bardejov, Považská Bystrica.

<sup>128</sup> NPRR(2000).

<sup>129</sup> Zákon č.221/1996 o územnom a správnom usporiadaní SR, ktorým bolo Slovensko administratívne rozdelené na 8 krajov a 79 okresov.

<sup>130</sup> SAV(2003).

## Regionálna politika na Slovensku

Politické plánovanie a lokalizácia výrobných jednotiek počas centrálne riadeného hospodárstva vo veľkej miere rozmiestnila priemysel ako základný prvok hospodárstva predovšetkým do oblastí s predpokladaným rastom počtu obyvateľstva a rýchlou urbanizáciou, bez ohľadu na ekonomickú efektívnosť. Koncom 80. rokov bola priemyselná produkcia lokalizovaná predovšetkým na Považí a na východnom Slovensku<sup>131</sup>. Výstavba veľkých priemyselných komplexov síce výraznou mierou prispela k industrializácii Slovenska a k výraznému hospodárskemu rastu, ale charakter priemyslu<sup>132</sup> značne poškodil životné prostredie a zároveň vyprofiloval monoštruktúrne regióny závislé na jednom alebo pár podnikoch pôsobiacich v jednom odvetví. Uskutočnené transformačné kroky v rokoch 1990-1992 (cenová liberalizácia, liberalizácia zahraničného obchodu, daňová reforma, konverzia zbrojárskeho priemyslu, privatizácia<sup>133</sup>) a recesia ekonomiky, spôsobená aj rozpadom trhov krajín RVHP, sa prejavila vo výraznom útlme výroby a následnom vysokom náraste nezamestnanosti v regiónoch, keď podniky neboli schopné zreštrukturalizovať svoju výrobu.

Vzhľadom na relatívne malé disparity medzi regiónmi v tomto období, liberálne zamerané reformy nepovažovali za potrebné pristupovať koncepčne k riešeniu problémov regiónov, čo dokazujú aj Zásady regionálnej hospodárskej politiky<sup>134</sup> prijaté vládou SR v roku 1991, v ktorých vláda poukazuje na zhoršujúcu sa socio-ekonomickú situáciu v niektorých regiónoch, kde nezamestnanosť prekračuje 20%, ale riešenie regionálnych problémov prenecháva na obce a podnikateľov<sup>135</sup>, ktorí prostredníctvom vlastných zdrojov regiónu majú zabezpečiť jeho trvalý sociálno-ekonomický rast. Zároveň tieto zásady stanovili, že štát bude korigovať vývoj v regiónoch iba prostredníctvom sektorových hospodárskych politík s používaním princípu regionálnej diferenciacie. Tento prístup k národnej regionálnej politike pretrval až dodnes.

Ak sa dá vôbec hovoriť o existencii regionálnej politiky na Slovensku v období do roku 2000, tak len vo veľmi obmedzenej miere. Jednotlivé vlády nepovažovali regionálnu politiku za dôležitú a absentoval integrovaný a koncepčný prístup k regionálnej politike, dominovala nesystematickosť podpory regiónov a neschopnosť vytvoriť právny rámec pre realizáciu regionálnej politiky, neexistovali inštitúcie schopné realizovať regionálnu politiku, pretrvávalo nadmerné centralistické rozhodovanie a prerozdeľovanie finančných prostriedkov, absentovali kvalitné sektorové a regionálne analýzy ako aj relevantné údaje o jednotlivých regiónoch<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Mládek (1990).

<sup>132</sup> Budovali sa veľké komplexy predovšetkým ťažkého priemyslu, ťažkého strojárstva a chemického priemyslu – VSŽ Košice, Drôtovňa Hlohovec, Duslo Šaľa, Chemlon Humenné, Chemické závody Nováky a i.

<sup>133</sup> Realizované spôsoby privatizácie neprinesli do zastaranej výroby nové technológie ani investície na reštrukturalizáciu výroby. Vid' bližšie Marcinčin (2000) alebo Marcinčin - Zemanovičová - Vagač(1996).

<sup>134</sup> Uznesenie vlády SR č.390/1991. Zásady delegujú zodpovednosť za riešenie regionálnych problémov a výkon regionálnej politiky na obce, mestá a podnikateľov, ktorí prostredníctvom vlastných zdrojov regiónu majú zabezpečiť jeho trvalý sociálno-ekonomický rast. Štát bude iba uplatňovať systémové nástroje hospodárskej politiky s používaním princípu regionálnej diferenciacie a ekonomickými operáciami Fondu regionálneho rozvoja, ktorý však nikdy nebol vytvorený.

<sup>135</sup> Z pohľadu regionálneho rozvoja je endogénny rozvoj regiónov považovaný za najvhodnejší, keďže využíva potenciál faktorov rozvoja lokalizovaných v regióne. Obce a ani podnikatelia však neboli v prvých rokoch transformácie, hlavne v silne podkapitalizovaných regiónoch, schopní inicializovať rozvoj regiónov (obce na to nemali kompetencie a financie, podnikateľský sektor sa iba vytváral).

<sup>136</sup> Pozri napr. Hagovská (2000), Marcinčin (2001), Sirák (1999), Kling (2003), Benč (2002b).

Mnohé z týchto nedostatkov sa nepodarilo odstrániť ani do týchto dní, hoci nastal značný posun vo vzťahu vlády a iných aktérov k regionálnej politike, hlavne vďaka implementácii nadnárodnej regionálnej politiky EÚ. Samotný Národný rozvojový plán obsahuje pasáž, kde konštatuje<sup>137</sup>: „Doterajšie odvetvové politiky a ich nedostatočná koordinácia prispievajú k oslabovaniu atraktívnosti a konkurenčnej schopnosti problémových oblastí, čím sa prehľbuje ich problémovosť, narušuje sa ich sociálno-ekologická stabilita a tiež zvyšuje náročnosť revitalizačných aktivít. Rovnako nie je jasná a jednoznačná regionálna politika štátu a celkove nesystémové a nekoncepcné prístupy a riešenie problémov v krajoch.“

Od roku 1991 až do roku 1996 žiadna vláda neprišla s konkrétnym návrhom na inštitucionalizovanie regionálnej politiky ani so žiadnou aktivitou na podporu regionálneho rozvoja. V roku 1996 vláda SR rozhodla vyčleniť na podporu zaostávajúcich regiónov sumu 100 mil. Sk ročne na obdobie rokov 1996-1997<sup>138</sup>. Financie boli použité na zriadenie Regionálnej rozvojovej agentúry v Žiline, na budovanie infraštruktúry, zariadení cestovného ruchu a ekologické stavby.

Významný vplyv na regionálny rozvoj a tvorbu regionálnej politiky prinieslo schválenie reformy verejnej správy<sup>139</sup>, resp. vytvorenie nového územno-správneho usporiadania SR v júli 1996. Nové územno-správne členenie nerešpektovalo hranice prirodzených územných celkov, predražilo výkon verejnej správy, bolo politicky motivované, neodborne uskutočnené, realizovalo sa bez presunu kompetencií a vytvorilo dominanciu štátnej správy nad samosprávou<sup>140</sup>. Zároveň bolo významným zásahom do sociálno-priestorovej organizácie Slovenska<sup>141</sup>. Tento zásah spôsobil, že niektoré kraje a okresy sú založené na väčšom množstve malých obcí, ktorých rozvojové dispozície sú nepriaznivé. V 33 okresoch je priemerná veľkosť obce bez okresného mesta do 1.000 obyvateľov a možno predpokladať, že tieto okresy sú a budú odkázané na vonkajšiu pomoc. Novozaložených bolo celkom 35 okresov, z ktorých 22 dosahuje veľkosť do 50-tisíc obyvateľov. Ide prevažne o okresy budované na jedinom (okresnom) meste, pričom 1/3 týchto novovytvorených nových okresných miest nemá ani 10-tisíc obyvateľov, ide väčšinou o mestá, ktoré socialistická industriálna urbanizácia vyprofilovala ako jeden z problémových typov, založených na jednom podniku (odvetví priemyslu).

Od roku 1997 začína vplývať na tvorbu regionálnej politiky na Slovensku snaha o vstup do Európskej únie a akceptovanie pravidiel a požiadaviek Európskej komisie. V roku 1997 vláda schválila Koncepciu územného rozvoja Slovenska,<sup>142</sup> v ktorej je viditeľná snaha zladíť prístup k regionálnej politike s prístupmi uplatňovanými v EÚ. Koncepcia definuje základné princípy a ciele územného rozvoja SR<sup>143</sup>. Aj napriek prijatiu tejto koncepcie, v prvom hodnotení Európskej komisie<sup>144</sup> o pripravenosti Slovenska na vstup do EÚ čelí Slovensko veľkej kritike v oblasti regionálnej politiky: „Slovenská republika vykazuje len obmedzené základy

<sup>137</sup> NRP(2003), str.46.

<sup>138</sup> Uznesenie č.574/1996 o kritériách pre posudzovanie, schvaľovanie a financovanie projektov podporujúcich regionálny rozvoj.

<sup>139</sup> Prijatie zákonov: zákon č.221/1996 o územnom a správnom usporiadaní SR, ktorým sa Slovensko rozdelilo na 8 krajov a 79 okresov, zákon č.222/1996 o organizácii miestnej štátnej správy.

<sup>140</sup> Krivý (1997).

<sup>141</sup> Pašiak a kol.(1997).

<sup>142</sup> Uznesenie vlády SR č.802/1997.

<sup>143</sup> 1) vyvážený a trvalo udržateľný územný rozvoj, 2) znižovanie disproporcie medzi centrálnymi a periférnymi regiónmi, 3) využívanie rozmanitosti regionálnej identity v územnom rozvoji, 4) starostlivé zachovávanie kultúrneho a prírodného dedičstva a jeho zveľaďovanie, 5) zabezpečovanie polycentrického priestorového rozvoja, 6) zachovanie rôznorodosti európskej kultúrnej krajiny s jej funkciami aj vo vzťahu mesta a vidieka.

<sup>144</sup> Európska komisia (1997c).



integrovanej politiky regionálneho rozvoja, ktoré by perspektívne mohli zabezpečiť súlad s pravidlami štrukturálnej politiky EÚ... SR teda potrebuje uskutočniť značné reformy svojich administratívnych a rozpočtových mechanizmov, aby sa mohla adekvátne prispôbiť pravidlám EÚ a efektívne prijímať podporu z jej štrukturálnych fondov.“

V marci 1998 bola po dohode Štatistického úradu SR s Európskym štatistickým úradom vytvorená sústava regionálnych klasifikačných úrovní, pričom NUTS II (úroveň agregácie krajov) je úrovňou geografického oprávnenia pre prioritné ciele Európskej regionálnej politiky, t.j. úroveň, na ktorej sa posudzuje smerovanie a správa štrukturálnych fondov EÚ<sup>145</sup>. Klasifikácia regiónov podľa systému NUTS má značný dopad na realizovanie regionálnej politiky EÚ v členských štátoch, vzhľadom na kritéria pomoci predovšetkým v rámci Cieľa 1, t.j. podpora regiónov, v ktorých tvorba HDP na obyvateľa je nižšia ako 75% priemeru 15 krajín EÚ.

Klasifikačná úroveň	Územná úroveň	Počet územných jednotiek
NUTS I	republika	1
NUTS II	agregácia krajov	4
NUTS III	kraje	8
NUTS IV	okresy	79
NUTS V	obce	2883

NUTS II: *Bratislava*: Bratislavský kraj; *Západné Slovensko*: Trnavský, Trenčiansky a Nitriansky kraj; *Stredné Slovensko*: Žilinský a Banskobystrický kraj; *Východné Slovensko*: Košický a Prešovský kraj.  
Prameň: Štatistický úrad SR.

Po parlamentných voľbách koncom roku 1998 sa výrazne zmenil postoj vlády a ústredných orgánov štátnej správy k regionálnej politike. V programovom vyhlásení vláda deklarovala, že „bude venovať intenzívnu pozornosť politike regionálneho rozvoja, vytvoreniu a uplatňovaniu koordinovaných štrukturálnych nástrojov s cieľom zastaviť a postupne zmierniť veľké sociálno-ekonomické rozdiely medzi jednotlivými regiónmi Slovenskej republiky.“<sup>146</sup> Vláda sa zároveň zaviazala, že vytvorí legislatívne, inštitucionálne a finančné predpoklady pre uplatňovanie komplexnej regionálnej politiky a pripraví koncepciu regionálnej politiky, ktorá vymedzí typ regionálnej politiky, ciele, nástroje, územné jednotky a inštitucionálny rámec, v súlade s reformou verejnej správy.

Vláda vytvorila post podpredsedu vlády zodpovedného za regionálny rozvoj. Následne bola vytvorená Rada vlády SR pre regionálnu politiku, ktorá má na starosti všeobecnú koordináciu regionálneho rozvoja<sup>147</sup>. V decembri 1998 sa začala reorganizácia Úradu pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky (ÚRSRVT)<sup>148</sup>, ktorá vyústila v jeho zrušenie a k 1. decembru 1999 bolo vytvorené Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR<sup>149</sup> ako ústredný orgán štátnej správy pre regionálny rozvoj a regionálnu politiku. MVRR vytvára štátnu politiku regionálneho rozvoja a koordinuje činnosť ministerstiev a štátnych orgánov na úseku regionálnej politiky a koordinácie štrukturálnych nástrojov. Ministerstvo postupne zlučuje kompetencie v oblasti regionálnej politiky z ostatných ústredných orgánov štátnej správy, aj keď tento proces je zdĺhavý a viaceré nástroje regionálnej politiky doteraz nie sú koncentrované na MVRR<sup>150</sup>.

<sup>145</sup> Nariadenie rady EÚ 1260/1999 z 21.6.1999 k všeobecným opatreniam pre štrukturálne fondy, kapitola 2.

<sup>146</sup> Programové vyhlásenie vlády SR (1998), časť IV.2.H.

<sup>147</sup> Uznesenie vlády SR č.606/1999.

<sup>148</sup> ÚRSRVT vznikol v roku 1995 a bol poverený zodpovednosťou za prípravu koncepcií a stratégií regionálnej politiky SR.

<sup>149</sup> Uznesenie vlády č.922/1998.

<sup>150</sup> Napr. spor o prenesenie kompetencií a agendy týkajúcich sa cezhraničnej spolupráce z MV na MVRR, ktorý sa nakoniec podarilo vyriešiť. Prameň: Materiál z rokovania vlády SR UV-753/2001, 31.1.2001.

Od konca roku 1999 sa oblasť regionálneho rozvoja stáva jednou z prioritných oblastí záujmu vlády SR. Značnou motiváciou je možnosť čerpať predvstupové fondy EÚ, ktorých značná časť má úzku spojitosť s regionálnym rozvojom ako aj perspektíva čerpania štrukturálnych a kohézneho fondu EÚ. Okrem vytvorenia inštitúcií zodpovedných za realizáciu regionálnej politiky a implementáciu regionálnej politiky EÚ na Slovensku, obdobie v rokoch 2000-2002 sa dá charakterizovať ako obdobie tvorby legislatívneho rámca regionálnej politiky. Okrem prípravy mnohých zákonov priamo, či nepriamo ovplyvňujúcich regionálny rozvoj, dôležitými oblasťami pre tvorbu regionálnej politiky je začatie reformy verejnej správy s presunom kompetencií na samosprávu a tvorba programových dokumentov. Postupne boli vypracované: Integrovaný plán regionálneho a sociálneho rozvoja (IPRaSR, 1999), Národný plán regionálneho rozvoja (NPRR, 2001) a Národný rozvojový plán (NRP, 2003) (viac k programovým dokumentom viď v časti Príprava SR na regionálnu politiku EÚ).

V auguste 1999 bol prijatý zákon o štátnej pomoci<sup>151</sup>, ktorý definoval podmienky čerpania štátnej pomoci pre rozvoj okresov s mimoriadne nízkou životnou úrovňou alebo vysokou nezamestnanosťou ako aj pomoc určitým odvetviam (priemysel syntetických vlákien, oceľarsky, lodiarsky, automobilový priemysel, rudné a uhľové baníctvo).

Na zatriktívnenie podnikateľského prostredia a pritiažnutie zahraničných investícií bola vládou prijatá v marci 1999 Stratégia podpory vstupu zahraničných investícií do Slovenskej republiky<sup>152</sup>, ktorá sa legislatívne premietla do zákona<sup>153</sup> o opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a novely zákona<sup>154</sup> o daniach z príjmov, ktorá poskytuje úľavy zahraničným investorom (daňový úver). V týchto zákonoch sa však neuplatnil regionálne diferencovaný prístup k zaostalým regiónom. Tento princíp bol zakomponovaný až neskôr, v zákone<sup>155</sup> o podpore na zriadenie priemyselných parkov, ktorý podmieňuje štátnu podporu na zriadenie priemyselného parku povinnosťou zohľadňovať pri rozhodovaní o štátnej podpore úroveň zamestnanosti a vplyvu podnikania v priemyselnom parku na zníženie nezamestnanosti v regióne, kde má byť priemyselný park zriadený. Zákon<sup>156</sup> o investičných stimuloch, prijatý v decembri 2001, upravuje podmienky poskytovania individuálnej štátnej pomoci na rozvoj regiónov prostredníctvom štátnej pomoci na počiatočné investície, na nové pracovné miesta, na začatie alebo rozšírenie výroby alebo poskytovania služieb a na kúpu podniku vo forme úľavy na dani z príjmov právnických osôb, príspevku na vytvorenie nového pracovného miesta a príspevku na rekvalifikáciu zamestnancov prijatých na vytvorené nové pracovné miesta.

Významným spôsobom do tvorby regionálnej politiky a regionálneho rozvoja zasiahla reforma verejnej správy. V júli 1999 zverejnila vláda Stratégiu reformy verejnej správy, ktorá definovala organizačné zásady verejnej správy. Podľa Stratégie je Slovenská republika „unitárny decentralizovaný štát s konkrétne stanovenou štruktúrou, vychádzajúcou z princípu subsidiarity, heterogenity záujmov v spoločnosti a slobodnej vzájomnej polarizácie, s vytvorením samostatných orgánov územnej samosprávy“<sup>157</sup>. Verejná správa na Slovensku bude pôsobiť v oddelenom modeli a na troch úrovniach: miestna úroveň (obec, mesto), vyšší územný celok (VÚC) a štát (úroveň Slovenskej republiky ako celku).

---

<sup>151</sup> Zákon č.231/1999 o štátnej pomoci.

<sup>152</sup> Uznesenie vlády SR č.198/1999.

<sup>153</sup> Zákon č.175/1999 o opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií.

<sup>154</sup> Zákon č.64/1999 o daniach z príjmov.

<sup>155</sup> Zákon č.193/2001 o podpore na zriadenie priemyselných parkov.

<sup>156</sup> Zákon č.565/2001 o investičných stimuloch.

<sup>157</sup> Prameň: Úrad vlády SR (1999), str.7.

Na stratégiu reformy nadviazala Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy,<sup>158</sup> ktorá navrhla preniesť na samosprávnú kompetencie v oblasti regionálneho rozvoja, školstva, zdravotníctva, sociálnych veciach, kultúre, doprave a bezpečnosti. Samotná realizácia reformy sa však pre politické spory o rok oneskorila.<sup>159</sup> Koncepcia stanovila aj dve fázy finančnej decentralizácie, keď v rokoch 2002-2003 bude financovanie činnosti VÚC a obcí zabezpečované prostredníctvom decentralizačných dotácií zo štátneho rozpočtu<sup>160</sup>. Vzhľadom na významnú výšku verejných zdrojov, s ktorými budú hospodáriť obce a VÚC, koncepcia zároveň predpokladá prijatie zákona o rozpočtových pravidlách pre územnú samosprávu. Zákon bude definovať okruh vybraných daní spravovaných obcami a VÚC, podiel na daniach v správe štátu, štruktúru a princípy prerozdelenia v horizontálnom i vertikálnom prerozdelení systéme, ako aj princípy finančného hospodárenia, rozpočtového procesu a hospodárenia združení obcí. Zo schváleného rozpočtu na rok 2004 je však zrejmé, že sa finančná decentralizácia posúva o rok neskôr oproti pôvodnému zámeru.

Spusteniu reformy verejnej správy musela predchádzať novelizácia Ústavy SR, schválená koncom februára 2001, ktorá vytvorila potrebný ústavný rámec na realizáciu a fungovanie VÚC. Práve počet a územné rozloženie jednotlivých VÚC sa stali predmetom politického sporu, ktorý výrazne spomalil reformu. Zákon<sup>161</sup> o samosprávnych krajoch bol prijatý 4. júla 2001, pričom nebol schválený vládny návrh 12 VÚC a 12 krajov, ale model 8+8. Na tento zákon nadviazal v septembri 2001 tzv. kompetenčný zákon<sup>162</sup>, ktorý v prvej fáze presunul vyše 300 právomoci z okresných a krajských úradov na obce a VÚC. Ďalšie kompetencie budú obciam a VÚC zverené osobitnými predpismi, pričom kompetencie prejdú na obce a VÚC v piatich etapách v rokoch 2002 až 2004.

Začiatkom decembra 2001 sa uskutočnili prvé voľby do vyšších územných celkov a boli zvolení poslanci regionálnych parlamentov a predsedovia VÚC. Voľby poznačené nízkou účasťou voličov (26% oprávnených voličov) sa skončili výrazným víťazstvom parlamentnej opozície<sup>163</sup>, čo v konečnom dôsledku komplikuje a spomaľuje ďalší priebeh reformy, predovšetkým v oblasti fiškálnej decentralizácie. Financovanie obcí a samosprávnych celkov je aj po začatí reformy verejnej správy výrazne závislé od štátnej výkonnej moci. Obce a VÚC sú odkázané na každoročné schvaľovanie štátneho rozpočtu<sup>164</sup>, čo im neumožňuje dlhodobšie programovať svoju činnosť a limituje ich pri ovplyvňovaní výšky svojich príjmov. Na druhej strane však až do schválenia novely zákona<sup>165</sup> o rozpočtových pravidlách a zákona o samospráve VÚC v októbri 2001, neexistovali mechanizmy regulujúce deficitné

<sup>158</sup> Prameň: Úrad vlády SR (2001). Pozri aj Nižňanský (2001).

<sup>159</sup> Podľa pôvodne prijatej Stratégie reformy verejnej správy mali VÚC fungovať od 1.1.2001, samotné voľby do VÚC sa však uskutočnili až 1.12.2002 a VÚC začali fungovať od 1.1.2002.

<sup>160</sup> Ministerstvo financií SR vyčlenilo k 15. januáru 2002 465 mil. Sk na zriadenie a prevádzku úradov samosprávnych krajov ako preddavok. Výška delimitačných dotácií na prenesený výkon pôsobností štátnej správy na obce a VÚC sa určuje na základe vzájomne odsúhlasených delimitačných protokolov medzi orgánmi štátnej správy a územnej samosprávy.

<sup>161</sup> Zákon č.302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov.

<sup>162</sup> Zákon č.416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

<sup>163</sup> Vid' výsledky volieb na internetovej stránke Štatistického úradu SR [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk).

<sup>164</sup> Zákon o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok určuje obciam a VÚC každoročne objem záväzných limitov dotácií, stanovuje podiely na daniach v správe štátu, spôsob ich prerozdelenia a poukazovania.

<sup>165</sup> Zákon č.445/2001 Z.z. o rozpočtových pravidlách definuje rozpočet obce a VÚC, určuje možné druhy príjmov a výdavkov obcí a VÚC, stanovuje nutnosť rozdelenia rozpočtu na bežný (nesmie byť deficitný) a kapitálový účet, určuje pravidlá hospodárenia, zavádza možnosť uvalenia nútenej správy na obec a zároveň definuje finančné vyrovnávanie finančne slabších obcí a VÚC prostredníctvom decentralizačnej dotácie zo štátneho rozpočtu.

hospodárenie obcí, ktoré v niektorých prípadoch (Košice a Banská Bystrica<sup>166</sup>) vyústilo do obrovského úverového zaťaženia obcí.

Hoci hospodárenie obcí je prebytkové a od roku 1998 sa zlepšuje, v priebehu 5. rokov sa výrazne zvýšila zadlženosť obcí (viď Tabuľku č.16) a cudzie zdroje tvorili v roku 2001 viac ako 40 % príjmov miestnych rozpočtov, čo svedčí o nedostatočnom financovaní obcí zo strany štátu ako aj o neefektívnom hospodárení niektorých obcí<sup>167</sup>.

Časový posun fiškálnej decentralizácie reformy verejnej správy značne komplikuje prípravu regionálnych štruktúr (hlavne na úrovni obcí) na zvládnutie procesov spojených s prípravou projektov a čerpaním predvstupových fondov EÚ a štrukturálnych fondov v období 2004-2006. Samosprávne kraje zatiaľ nemajú vybudované inštitucionálne a administratívne kapacity pre implementáciu regionálnej politiky EÚ na regionálnej úrovni. Bez fiškálnej decentralizácie a dovŕšenia reformy verejnej správy nie je možná tvorba verejných zdrojov na miestnej a regionálnej úrovni pre podporu sociálno-ekonomického rozvoja regiónov a tým pádom chýba v regiónoch iniciátor a koordinátor endogénneho rozvoja regiónov.

Ukazovateľ/rok	1997	1998	1999	2000	2001
Dlh obcí	6 949	9 240	10 589	12 261	12 724
Dlh obcí / verejný dlh konsolidovaný (%)	3,41	4,05	4,26	4,28	3,04
Príjmy miestnych rozpočtov	26 685	25 929	24 181	27 354	29 988
Výdavky miestnych rozpočtov	25 282	25 809	23 918	26 458	28 895
Saldo miestnych rozpočtov	1 403	120	263	896	1 093
Dlh obcí / príjmy miestnych rozpočtov (%)	26,04	35,64	46,41	47,40	42,43

Prameň: Štatistický úrad SR a výpočty autorov.

V septembri 2000 schválila vláda Zásady regionálnej politiky Slovenskej republiky,<sup>168</sup> ktoré v značnej miere kopírujú princípy a ciele regionálnej politiky Európskej únie. Tieto Zásady definujú samotný pojem regionálna politika, charakterizujú základné zásady a princípy, ktorými by sa mala realizovať, určujú väzby na regionálnu politiku Európskej únie, vymedzujú regióny, ktorým bude poskytovaná podpora v rámci regionálnej politiky štátu, určujú základné programové dokumenty a nástroje regionálnej politiky<sup>169</sup> a identifikujú inštitucionálny rámec pre uskutočňovanie regionálnej politiky na Slovensku.

Zásady sa neskôr transformovali do vytvorenia základného legislatívneho rámca pre uplatňovanie regionálnej politiky na Slovensku, zákona o podpore regionálneho rozvoja<sup>170</sup>. Zákon definuje základné pojmy regionálnej politiky SR, určuje hlavné ciele podpory

<sup>166</sup> Celkové dlhy mesta Košice (úvery a iné záväzky po lehote splatnosti) dosiahli koncom júna 2002 hodnotu 1,7 mld. Sk. Mesto ponúklo na predaj mestské lesy a iný majetok. Štát poskytol mestu úver vo výške 580 mil. Sk na splatenie časti záväzkov. Ďalší dlhodobý úver na pokrytie starých dlhov a záväzkov mesta vo výške 700 mil. Sk poskytli tri banky (PKB, VÚB a Tatra banka). PKB okrem toho poskytla strednodobý úver 500 mil. Sk. Mesto ručí celým svojím majetkom. Prameň: Trend 3.7.2002. Dlh mesta Banská Bystrica sa k 1. januáru 2001 vyšplhali na 1,5 mld. Sk, za rok 2001 sa ich podarilo znížiť o 350 mil. Sk vďaka úverovej reštrukturalizácii a úverovej pomoci PKB, čím mesto zastavilo exekúcie mestského majetku. Prameň: Trend 3.1.2002 a 22.1.2002.

<sup>167</sup> Neinvestičné výdavky obcí vzrástli od roku 1997 do 2000 o 25%, pričom v tomto období nedošlo k výraznejšiemu presunu kompetencií na samosprávy.

<sup>168</sup> Uznesenie vlády SR č.725/2000.

<sup>169</sup> Nástroje na podporu reg. pol. SR: 1) dotácie, 2) úhrada úrokov alebo časti z úrokov úveru poskytnutého podnikateľovi, 3) úhrada časti úveru, 4) realizácia štátnej alebo bankovej záruky, 5) návratná finančná výpomoc, 6) daňové prázdny.

<sup>170</sup> Zákon č.503/2001 o podpore regionálneho rozvoja.

regionálneho rozvoja, určuje podporované regióny a základné programové dokumenty, finančné zabezpečenie podpory a stanovuje pôsobnosť orgánov na všetkých stupňoch pri podpore regionálneho rozvoja SR. Prijatie zákona umožňuje prepojenie vnútroštátnej podpory postihnutým regiónom so systémom predvstupovej pomoci EÚ a následne aj pomoci zo štrukturálnych fondov EÚ<sup>171</sup>. Zákon definuje aj regióny podporované v rámci štátnej regionálnej politiky<sup>172</sup>. Sú nimi regióny, ktoré podľa vybraných ukazovateľov hospodárskeho a sociálneho rozvoja (miera nezamestnanosti, vytvorený HDP na obyvateľa, príjmy obyvateľstva a pod.) vykazujú podstatne nižšiu úroveň rozvinutosti ako je priemer SR a regióny, v ktorých dochádza k útlmu odvetví a výrobných podnikov a k rastu nezamestnanosti.

Zákon o podpore regionálneho rozvoja a reforma verejnej správy výrazným spôsobom preniesli kompetencie a zodpovednosť za výkon regionálnej politiky na novovytvorené VÚC. Samosprávny kraj má zásadnú úlohu pri tvorbe regionálnych rozvojových plánov a programov, zapája sa do tvorby NRP, schvaľuje a realizuje programy cezhraničnej spolupráce, monitoruje ekonomicko-sociálny rozvoj svojho územia a zabezpečuje trvalo udržateľný rozvoj, zabezpečuje finančné prostriedky na odstraňovanie nežiaducich disparít v rámci kraja a koordinuje aktivity obcí, združení obcí (mikroregiónov) a iných aktérov regionálneho rozvoja vo veciach podpory regionálneho rozvoja kraja<sup>173</sup>.

V septembri 2002 nadobudla platnosť nová verzia<sup>174</sup> Koncepcie územného rozvoja Slovenska a predstavuje najvyššiu úroveň územno-plánovacieho dokumentu. Obsahuje záväzné regulatívy územného rozvoja Slovenska, pričom definuje ťažiská osídlenia, rozvojové osi, definuje prioritné oblasti zachovania a zhodnotenia kultúrneho dedičstva, ochrany prírody a stanovuje nadradené dopravné vybavenie. V oblasti regionálneho rozvoja vytyčuje ciele a priority ako je rozvíjanie decentralizovanej štruktúry ekonomiky prostredníctvom vytvorenej polycentrickej sústavy mestského osídlenia, zabezpečovanie vyváženej socio-ekonomickej úrovne regiónov a diverzifikovanie odvetvovej ekonomickej základne miest a regiónov.

Z pohľadu doteraz realizovanej podpory rozvoja regiónov sa podpora na Slovensku realizuje predovšetkým zakomponovaním určitých regionálnych aspektov do iných hospodárskych a sociálnych politík, absentuje však koordinácia a koncentrácie pomoci zaostávajúcimi regiónom. Prostriedky vyčlenené na jednotlivé opatrenia sú alokované na príliš veľkom území vzhľadom na ich výšku. Od roku 1996 sa pravidelne vyčleňuje okolo 100 mil. Sk na podporu okresov s vysokou mierou nezamestnanosti (100 mil. Sk ročne v rokoch 1996-1997, 86 mil. Sk v roku 1998<sup>175</sup>, 95 mil. Sk v roku 2002, 100 mil. v roku 2003 v rámci pomoci „de minimis“). Táto pomoc sa sústreďuje na podporu malých a stredných podnikateľov s cieľom podporovať vytváranie pracovných miest.

Významnejším programom pomoci je Národný program podpory malého a stredného podnikania (od roku 1994) pod gesciou Ministerstva hospodárstva SR. Regionálne aspekty

<sup>171</sup> Princíp programovania sa bude realizovať na základe piatich dokumentov na rôznych úrovniach: Národný rozvojový plán (Ministerská úroveň), Regionálny operačný program (VÚC), Sektorový operačný program (Ústredné orgány štátnej správy), Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávneho kraja (VÚC), Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce (Obec).

<sup>172</sup> Podporované regióny: 1) štrukturálne postihnuté, 2) hospodársky slabé regióny.

<sup>173</sup> Podľa zákona o podpore regionálneho rozvoja.

<sup>174</sup> Nariadenie vlády SR č.528/2002 Z.z., ktorým sa vyhlasuje záväzná časť Koncepcie územného rozvoja Slovenska 2001.

<sup>175</sup> Sirák (1999).

uplatňuje aj ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny v rámci politiky trhu práce a zamestnanosti. Podporu zlepšovaniu životného prostredia poskytoval Štátny fond životného prostredia (od roku 1991). Vyrovnanie rozdielov vo finančnej sile miest a obcí je v pôsobnosti ministerstva financií, ktoré poskytuje investičné dotácie a stanovuje územno-vyrovňavacie dotácie do miestnych rozpočtov. Podporu vidieckych oblastí zabezpečuje predovšetkým ministerstvo pôdohospodárstva a štátne fondy<sup>176</sup> vo finančnom rámci pôdohospodárskej politiky. Takmer všetky štátne fondy boli vzhľadom na ich problémové hospodárenie na prelome rokov 2001/2002 zrušené alebo začlenené do jednotlivých rezortov na základe reformy štátnych fondov, ktorú schválila vláda SR koncom októbra 2000<sup>177</sup>.

V oblasti poskytovania informácií a poradenstva na podporu rozvoja regiónov, ale predovšetkým na podporu podnikania, pôsobia v regiónoch Regionálne poradenské a informačné centrá (RPIC), zriadené už v roku 1994 vo všetkých okresoch, ktoré sa neskôr transformovali na podnikateľské subjekty, alebo sa včlenili do siete pracovísk Národnej agentúry pre rozvoj malého a stredného podnikania (NARMSP). RPIC a postupne vznikajúce Podnikateľské informačné centrá (BIC) však pôsobia iba vo väčších mestách a majú veľmi obmedzený vplyv na vidiecke oblasti. Úlohu nositeľov inštitucionálnej koordinácie realizácie regionálneho rozvoja v regiónoch by mali plniť Regionálne rozvojové agentúry. RRA sa osvedčili ako účinný nástroj podpory rozvoja regiónu v členských štátoch EÚ. Prvé agentúry začali vznikať už v roku 1994. V septembri 2000 sa vláda rozhodla vytvoriť Integrovanú sieť regionálnych rozvojových agentúr<sup>178</sup>, do ktorej je koncom novembra 2003 začlenených 24 rozvojových agentúr. Regionálne rozvojové agentúry majú byť jedným z nástrojov podpory zaostávajúcich regiónov, pričom pri rozhodovaní o lokalizácii jednotlivých regionálnych rozvojových agentúr na území Slovenska ako aj diferenciacii výšky poskytnutých dotácií na činnosť RRA zo štátneho rozpočtu sa berie ohľad na ekonomickú silu a výšku nezamestnanosti v jednotlivých regiónoch.

Problémom rozvojových agentúr je nejasné definovanie ich činnosti, ktoré si navzájom odporuje<sup>179</sup> a zároveň majú agentúry v náplni práce činnosti, ktorým sa venujú aj iné inštitúcie<sup>180</sup>. So vznikom súkromných konzultačných a poradenských firiem v oblasti vypracúvania projektov na získanie zdrojov z predstupových fondov EÚ sa javí činnosť RRA viacmenej ako zbytočná. RRA zatiaľ neboli schopné naplniť ich primárny cieľ a to aktivizovať ekonomický rozvoj regiónu inštitucionálnym spojením verejnej správy, súkromného sektora a tretieho sektora, čo vyústilo do vytvárania nových rozvojových agentúr pri vyšších územných celkoch<sup>181</sup>. Z pohľadu daňového poplatníka je však na mieste otázka o efektívnosti vynakladaných prostriedkov zo štátneho rozpočtu<sup>182</sup>.

Tvorba národnej (slovenskej) regionálnej politiky je značným spôsobom ovplyvnená prípravou na čerpanie štrukturálnych a kohézneho fondu EÚ. Vďaka „tlaku“ Európskej

<sup>176</sup> Štátny podporný fond poľnohospodárstva a potravinárstva, Fond zveľad'ovania lesa, Fond ochrany a zveľad'ovania pôdneho fondu, Záručný fond a Vodohospodársky fond.

<sup>177</sup> Uznesenie vlády SR č.850/2000 k návrhu reformy štátnych fondov.

<sup>178</sup> Uznesenie vlády SR č.738/2000 o vytvorení integrovanej siete regionálnych rozvojových agentúr.

<sup>179</sup> Napr. RRA by mali poskytovať poradenstvo a konzultácie k projektom, ale zároveň si musí agentúra časť zdrojov na svoju činnosť zháňať uchádzaním sa o podporu z grantov. To vyvoláva nedôveru, že agentúra môže zneužiť myšlienky a zámery konzultovaných projektov do svojich vlastných projektov.

<sup>180</sup> Napr. získavanie a obsluha zahraničných investorov je v kompetencii agentúry SARJO alebo vypracovaním rozvojových stratégií VÚC sa väčšinou zaoberali samotné odbory regionálneho rozvoja VÚC a len si prizývali odborníkov na spoluprácu.

<sup>181</sup> Napr. Prešovský samosprávny kraj si zriadil rozvojovú agentúru od 1.9.2003. Prameň: Korzár 24.7.2003, Euromagazín č.4/2003. Žilinský VÚC si zriadil agentúru v júni 2003. Prameň: Pravda 23.mája 2003.

<sup>182</sup> Činnosť VÚC je financovaná zatiaľ zo štátneho rozpočtu a aj dotácie RRA plynú zo štátneho rozpočtu.

komisie a príprave Slovenska na vstup do EÚ sa podarilo inštitucionalizovať a legislatívne zadefinovať regionálnu politiku. Zároveň sa zaviedol systém viacročného programovania regionálneho rozvoja. Vytvorený systém však v mnohých ohľadoch len preberá inštitúty, nástroje a opatrenia uplatňované nadnárodnou politikou EÚ, čo v konečnom dôsledku nemusí priniesť prospech slovenským regiónom (môže nastať rozpor medzi vnímaním priorít rozvoja obyvateľmi žijúcimi v zaostalých regiónoch alebo na vidieku a realizovanými politikami v rámci štrukturálnych a kohéznych opatrení). Slovensko má ešte dlhú cestu k zadefinovaniu a vytvoreniu vlastnej národnej regionálnej politiky.

## **Príprava Slovenska na regionálnu politiku EÚ**

Implementovanie regionálnej politiky EÚ na národnej úrovni je veľmi náročné a všetky kandidátske krajiny majú značné problémy vo viacerých oblastiach. Príprava na regionálnu politiku EÚ obnáša harmonizáciu legislatívy s legislatívou EÚ, vybudovanie zodpovedajúcich inštitúcií, ktoré musia zvládnuť celý proces implementácie regionálnej politiky od vypracovania viacročných programov rozvoja regiónov až po zabezpečenie ich realizácie a vyhodnotenie dopadov, vybudovanie finančného systému, ktorý bude schopný realizovať platby konečným prijímateľom pomoci, zabezpečenie kontroly a monitorovania celého procesu, a v konečnom dôsledku musí byť vybudovaný informačný systém, ktorý o jednotlivých programoch pomoci bude informovať tých, ktorí o pomoc môžu žiadať.

Za začiatok prípravy Slovenska na regionálnu politiku EÚ sa dá považovať obdobie na rozhraní rokov 1999 a 2000, keď bolo vytvorené Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja a Prípravný výbor pre štrukturálne fondy<sup>183</sup> a keď bol schválený<sup>184</sup> Integrovaný plán regionálneho a sociálneho rozvoja SR určený na realizáciu programov Phare 2000+. Zároveň sa začali práce na Národnom pláne regionálneho rozvoja<sup>185</sup>, ktorý mal byť hotový v novembri 2000. V tomto období sa zároveň začali konštituovať riadiace programovacie a monitorovacie pracovné výbory zodpovedné za sektorové operačné programy. Je paradoxné, že v tomto období sa celkom darilo naplňať princíp partnerstva, keď mnohé práce boli realizované v spolupráci so zástupcami akademickej obce, neziskových organizácií a regionálnymi partnermi. V neskoršom období, predovšetkým kvôli množstvu práce a nestíhaniu termínov sa partnerstvo obmedzilo na pár reprezentantov z radu partnerov a napríklad Národný rozvojový plán už bol viac-menej pripravovaný kabinetným spôsobom.

Dôležitým medzníkom v príprave na regionálnu politiku bolo otvorenie<sup>186</sup> negociačnej kapitoly č.21: Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov koncom marca 2001. Otvorenie rokovaní malo pozitívny vplyv na tvorbu legislatívy úzko spätaj s implementáciu regionálnej politiky EÚ na Slovensku. Koncom roka 2001 bol prijatý zákon o podpore regionálneho rozvoja, zákon<sup>187</sup> o finančnej kontrole a vnútornom audite, zákon o štátnej štatistike a zákon o štátnej pokladnici. Zároveň sa v tom istom období konštituoval Národný monitorovací výbor<sup>188</sup> a bolo nezávislými expertmi dokončené ex-ante hodnotenie Národného plánu regionálneho rozvoja SR, ktoré bolo v januári 2002 predložené DG Regio a DG Enlargement. Od 1. júna 2001 začala vykonávať svoju činnosť Implementačná agentúra pre regionálny rozvoj ako samostatná sekcia Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja

<sup>183</sup> Zriadený uznesením vlády SR č. 69/2000 z 2.2.2000.

<sup>184</sup> Uznesenie vlády SR č.923/1999 z 27.10.1999.

<sup>185</sup> Uznesením vlády SR č. 242/2000 bolo prijaté vecné a organizačné zabezpečenie Národného plánu regionálneho rozvoja (NPRR).

<sup>186</sup> Národná pozícia SR k tejto kapitole bola odovzdaná Európskej komisii dňa 8. decembra 2000.

<sup>187</sup> Zákon č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite.

<sup>188</sup> Uznesenie vlády SR č.647/2001.

SR. V súvislosti s účinnosťou zákona o podpore regionálneho rozvoja došlo k transformácii Implementačnej agentúry pre regionálny rozvoj na Agentúru na podporu regionálneho rozvoja ako samostatnej sekcie na ministerstve.

Vo februári 2002 bolo vládou SR prijaté konečné rozhodnutie<sup>189</sup> o plánovaní a programovaní využívania pomoci zo štrukturálnych fondov pre regióny oprávnené na využívanie pomoci podľa Cieľa 1 prostredníctvom Rámca podpory Spoločenstva<sup>190</sup>. Vláda SR týmto uznesením rozhodla o štruktúre a obsahu Národného rozvojového plánu ako aj o zriadení príslušných riadiacich a sprostredkovateľských orgánov pre NRP, pre jednotlivé operačné programy a platobných orgánov. Zároveň bolo prijaté rozhodnutie, že funkciu platobného orgánu pre Kohézny fond bude vykonávať Ministerstvo financií SR. Dňa 20. februára 2002 vláda SR na svojom zasadnutí prijala konečné rozhodnutie o členení na úrovni NUTS II regiónov. V platnosti zostáva pôvodná územná systemizácia na základe opatrenia ŠÚ SR č.75 zo dňa 4.3.1998, dohodnutá s Eurostatom. O mesiac neskôr, dňa 27. marca 2002 vláda SR schválila<sup>191</sup> "Návrh rozhodnutia o riadiacich orgánoch pre Jednotný programový dokument NUTS II - Bratislava Cieľ 2 a Jednotný programový dokument NUTS II - Bratislava Cieľ 3". Tento návrh predpokladá vypracovanie Jednotných programových dokumentov pre regióny, ktoré sú vylúčené z podpory zo štrukturálnych fondov podľa Cieľa 1, t.j. že tieto regióny majú možnosť využiť pomoc zo štrukturálnych fondov podľa Cieľa 2 a Cieľa 3. V podmienkach Slovenskej republiky sa táto možnosť týka regiónu NUTS II – Bratislava.

Negociačná kapitola č.21 bola predbežne uzavretá dňa 29. júla 2002. Znamenalo to, že Slovensko splnilo základné podmienky, predovšetkým legislatívne v rámci prípravy na realizáciu regionálnej politiky EÚ. Ďalší vývoj sa orientoval predovšetkým na prípravu a zmeny v administratívnom zabezpečení implementácie regionálnej politiky EÚ na Slovensku a tvorbe Národného rozvojového plánu.

Na základe odporúčania Európskej komisie sa vláda SR rozhodla<sup>192</sup> o zriadení jedného platobného orgánu pre štrukturálne fondy na Ministerstve financií SR. Zároveň sa MVRR SR stalo všeobecným riadiacim a koordinačným orgánom pre Kohézny fond<sup>193</sup>. Dôležitou súčasťou organizačnej štruktúry pri tvorbe Národného rozvojového plánu sa stali monitorovacie výbory zriadené<sup>194</sup> v auguste 2002. Pre každý operačný program (ROP, SOP), Jednotný programový dokument (SPD) a Rámec podpory Spoločenstva (CSF) bol zriadený samostatný monitorovací výbor. Monitorovací výbor pre Kohézny fond bol zriadený až vo februári 2003.

Významnou zmenou pri tvorbe Národného rozvojového plánu bolo rozhodnutie<sup>195</sup> o zlúčení troch operačných programov (SOP Doprava, SOP Životné prostredie a ROP Slovenská republika) do jedného operačného programu (OP Základná infraštruktúra). Zároveň bolo MDPT SR určené ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom pre Kohézny fond

<sup>189</sup> Uznesenie vlády SR č.133/2002 z 13. februára 2002.

<sup>190</sup> CSF a SPD zaisťujú koordináciu akejkoľvek štrukturálnej pomoci EÚ v určených regiónoch. SPD je jednoduchším postupom, nariadenie EC č.1260/1999 však limituje maximálnu možnú alokovanú čiastku na 1. mld. EUR pre SPD. CSF si vzhľadom na potrebu vypracovania operačných programov a ich doplnkov vyžaduje viacero riadiacich orgánov oproti SDP, kde na základe jedného programovacieho dokumentu je potrebný iba jeden riadiaci orgán.

<sup>191</sup> Uznesenie vlády SR č.317/2002.

<sup>192</sup> Uznesenie vlády SR č.617/2002 zo dňa 5. júna 2002.

<sup>193</sup> Uznesenie vlády SR č.678/2002.

<sup>194</sup> Zriadené na základe uznesenia vlády SR č. 678/2002.

<sup>195</sup> Uznesenie vlády SR č. 110/2003 zo dňa 13. februára 2003.



za oblasť dopravnej infraštruktúry a MŽP SR ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom pre Kohézny fond za oblasť životného prostredia.

Národný rozvojový plán spolu s operačnými programami bol schválený<sup>196</sup> vládou SR dňa 12. marca 2003. Vláda v ten istý deň prijala aj ďalšie dve dôležité uznesenia, ktorými schválila<sup>197</sup> návrh Jednotného programového dokumentu NUTS II - Bratislava Cieľ 2 a schválila<sup>198</sup> MVRR SR ako riadiaci orgán pre Operačný program Základná infraštruktúra, MDPT SR ako sprostredkovateľský orgán pre OP ZI za oblasť dopravnej infraštruktúry a MŽP SR ako sprostredkovateľský orgán pod OP ZI za oblasť životného prostredia. Návrh Jednotného programového dokumentu NUTS II - Bratislava Cieľ 3 bol vládou schválený<sup>199</sup> o pár týždňov neskôr. Všetky dokumenty boli následne zaslané Európskej komisii s cieľom iniciovať rokovania o Rámci podpory Spoločenstva a Jednotnom programovom dokumente.

Prvé rokovanie sa uskutočnilo dňa 29. júla 2003 v Bratislave, kde EK prezentovala svoje pripomienky a požiadavky k NRP a JPD NUTS II Bratislava Cieľ 2. Po tomto rokovaní nasledovali technické konzultácie 16.-17. septembra 2003, ktorých hlavným cieľom v prípade NRP bolo vyriešiť hlavné problémy ako napríklad rómska problematika, rozvojové póly, zjednodušenie a koncentrácia cieľov a ich jasné definovanie, opatrenia v OP Základná infraštruktúra - presun finančných prostriedkov zo SOP poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, implementácia Štrukturálnych fondov (administratívne kapacity, schémy štátnej pomoci, zásobník projektov a i.). V prípade JPD NUTS II Bratislava Cieľ 2 sa riešili otázky, týkajúce sa riadenia, monitorovania, kontroly, auditu, technickej asistencie a doplnkovosti.

Druhé a zároveň posledné kolo rokovaní sa konalo v Bruseli dňa 25.9.2003, pričom po týchto rokovaníach v prípade NRP ostali otvorené 2 otázky, a to v SOP Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka, kde EK odporúčala vytvoriť ešte 1 prioritu a v oblasti zvýšenia intervencií EK pri vybraných opatreniach na pomer spolufinancovania zo strany EÚ na 80:20. Tento problém bol vyriešený v rámci technických konzultácií 20.10.2003, keď sa dohodlo, že na 7 opatrení sa bude vzťahovať pravidlo 80:20.

V prípade JPD NUTS II Bratislava Cieľ 2 zástupcovia EK po zapracovaní ich pripomienok vyjadrili s prípravou JPD 2 spokojnosť. Prvé kolo rokovaní k JPD NUTS II Bratislava Cieľ 3 sa uskutočnilo 4.11.2003 v Bratislave a hlavné oblasti rokovaní sa týkali rozsahu niektorých priorít, ktoré prekračovali rámec podpory z ESF, pripomienky EK sa týkali aj horizontálnych tém, predovšetkým rovnosti príležitostí a administratívneho zabezpečeniu realizácie programu.

Na základe rokovaní o Rámci podpory spoločenstva a odporúčaní EK, vláda SR schválila<sup>200</sup> prehodnotenie rozdelenia štrukturálnych fondov EÚ na jednotlivé operačné programy, pričom rozdelenie finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov (vrátane iniciatív ES) sa mení v pomere 54,95% ERDF; 29,63% ESF; 15,41% EAGGF (viď Tabuľku č.19).

Celý proces prípravy Slovenska na regionálnu politiku EÚ sa niesol v značnom časovom strese aj s ohľadom na to, že Slovensko začalo rokovania o jednotlivých kapitolách *acquis communautaire* v rámci „druhej“ skupiny kandidátskych krajín až v roku 2000. Určitým

<sup>196</sup> Uznesenie vlády SR č.166/2003 zo dňa 12. marca 2003.

<sup>197</sup> Uznesenie vlády SR č.167/2003 zo dňa 12. marca 2003.

<sup>198</sup> Uznesenie vlády SR č.175/2003 zo dňa 12. marca 2003.

<sup>199</sup> Uznesenie vlády SR č.225/2003 zo dňa 26. marca 2003.

<sup>200</sup> Uznesenie vlády SR č.835/2003 zo dňa 3. septembra 2003.

faktorom vzniknutých problémov bolo aj podcenenie zložitosti procesu implementácie regionálnej politiky EÚ na Slovensku.

Hlavné oblasti problémov sú:

A) Programovanie – Neschválenie NPRR pre nekvalitu dokumentu znamenalo prerábanie programových dokumentov, ktorých príprava sa oneskorila. Nekvalita dvoch operačných programov znamenala vrátenie týchto dokumentov Európskou komisiou na prepracovanie. Týmto sa celý proces programovania značne omeškáva.

B) Administratívne zabezpečenie a budovanie inštitúcií – Neustále prebudovávanie administratívnych štruktúr, nedostatočne naplnené kapacity. Vysoká fluktuácia a s tým súvisiaca nedostatočná odbornosť pracovníkov.

C) Koordinácia aktivít – Koordinácia relevantných ministerstiev s MVRR na horizontálnej úrovni zlyháva. Je príliš veľa „dohliadajúcich“ orgánov – prípravný výbor, monitorovacie výbory, ministerské rady, pričom chýba nadrezortný koordinátor.

D) Špecifické problémy ako napr. problémy so schémami štátnej pomoci, ktorých notifikácia mešká, otázka nástupcov twinningových expertov, keď hrozí, že nebudú k dispozícii odborní poradcovia.

E) Príprava projektov – Aj napriek vytváraniu zásobníkov projektov, väčšinou sa jedná o projektové zámery a nie hotové projekty. V regiónoch nefungujú centrá prvého kontaktu a tak potenciálni príjemcovia podpory nevedia, na koho sa obrátiť, ak majú projekt a chcú čerpať pomoc zo ŠF.

F) Informovanie – Informačné brožúry boli vytvorené až v druhej polovici roka 2003. Hlavným problémom je však pomalá príprava manuálov.

Nedostatky<sup>201</sup> v príprave Slovenska na regionálnu politiku EÚ sa začali kumulovať na prelome rokov 2002 a 2003. Prvým signálom bola nespokojnosť obcí, podnikateľov a mimovládnych organizácií o ich nedostatočnej informovanosti zo strany MVRR SR o príprave na čerpanie štrukturálnych fondov EÚ. Zároveň sa omeškávali a boli nekvalitne pripravené jednotlivé grantové schémy v rámci predvstupových fondov EÚ, na čo začiatkom marca 2003 prišlo varovanie<sup>202</sup> Európskej komisie v rámci tzv. zoznamu včasných varovaní, t.j. určenie oblastí, v ktorých dostatočne neplníme svoje záväzky z prístupových rokovaní. Práve kapitola č.21 bola zaradená do „červenej“ oblasti. To potvrdil minister zahraničných vecí SR, ktorý vláde SR 11.3.2003 tlmočil upozornenie EK na dve kapitoly, v ktorých nepostupujeme dostatočne dôrazne a rýchlo: regionálna politika a finančná kontrola<sup>203</sup>.

Aj napriek serióznemu záujmu vlády SR o riešenie vzniknutých problémov od apríla 2003, ďalšia vlna kritiky prišla v mesiacoch jún a júl 2003. Najprv nasledovalo vrátenie programových dokumentov Európskou komisiou na prepracovanie (SOP Priemysel a služby, OP ZI) a kritika od riaditeľa direktoriátu EK pre regionálnu politiku<sup>204</sup>. K tejto kritike sa ešte

---

<sup>201</sup> Prameň: SME, 9.9.2003.

<sup>202</sup> Prameň: E-Trend, 7.3.2003.

<sup>203</sup> Prameň: SME, 12.3.2003.

<sup>204</sup> Luiz Riera-Figueras, Prameň: Profit, 27.6.2003.

v júli 2003 pridal aj samotný komisár EK, keď označil Slovensko a Lotyšsko za najhoršie pripravených kandidátov v oblasti budovania administratívnych kapacít<sup>205</sup>.

Na základe tohto tlaku prijala vláda SR viacero opatrení, ktoré postupne prinášajú pozitívne výsledky. Rozhodnutím<sup>206</sup> vlády SR bola ustanovená pracovná skupina podpredsedu vlády SR pre európsku integráciu, ľudské práva a menšiny, ktorá zasadá každý týždeň a monitoruje realizáciu prijímaných opatrení. V nadväznosti na tieto stretnutia sa uskutočňujú pravidelné stretnutia predstaviteľov MVRR SR, MF SR a Úradu vlády SR. Predmetom týchto stretnutí je určenie konkrétnych krokov, ktoré je potrebné realizovať. Ďalej sa konajú pravidelné týždenné stretnutia pracovných skupín všetkých riadiacich orgánov, ktorých cieľom je zabezpečenie efektívneho plnenia a koordinácie odborných úloh. Tieto stretnutia sú organizované MVRR SR ako riadiacim orgánom pre CSF. MF SR ako platobný orgán pre štrukturálne fondy organizuje pravidelné dvojtyždenné koordinačné stretnutia pre zástupcov platobných jednotiek s cieľom zabezpečenia efektívneho plnenia a koordinácie odborných úloh.

Zároveň vláda SR rozhodla pre prehľadnejšie sledovanie pokroku ohľadom čerpania prostriedkov z predstupových fondov a prípravy na čerpanie pomoci zo štrukturálnych fondov EÚ o predkladaní na rokovaní vlády SR pravidelnej mesačnej správy vypracovanej podpredsedom vlády pre európsku integráciu v spolupráci s Ministerstvom výstavby a regionálneho rozvoja SR a Ministerstvom financií SR. S cieľom informovanosti partnerov v regiónoch zintenzívnilo stretávanie Prípravného výboru pre štrukturálne fondy na každý mesiac.

Tieto opatrenia výrazne zlepšili koordináciu činnosti zainteresovaných inštitúcií, zlepšili mieru využívania predstupových fondov, zvýšili administratívne kapacity a iniciovali aktivity ako vytváranie zásobníka projektov a prípravu náhradných projektov.

### **Legislatíva**

Významnú časť prípravy Slovenska na regionálnu politiku EÚ predstavovala harmonizácia právnych predpisov s *acquis communautaire* (európskym právom). Rokovania o kapitole č.21: Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov boli jednými z najzložitejších o čom svedčí aj fakt, že rokovania o tejto kapitole boli uzavreté medzi posledne uzatváranými kapitolami<sup>207</sup>.

#### **Box č. 1: Zákony súvisiace s prípravou Slovenska na regionálnu politiku EÚ.**

- zákon č.20/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku novelizovaný zákonom č.237/2000 Z.z.;
- zákon č.369/1990 o obecnom zriadení;
- zákon č.127/1994 Z.z. o hodnotení vplyvov na životné prostredie;
- zákon č.188/1994 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže novelizovaný zákonmi č.240/1998 Z.z. a č.121/2000 Z.z.
- zákon č.303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov;
- zákon č.221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní SR;
- zákon č.222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy;
- zákon č.387/1996 Z.z. o zamestnanosti (viackrát novelizovaný);
- zákon č.254/1998 Z.z. o verejných prácach;
- zákon č.231/1999 Z.z. o štátnej pomoci;
- zákon č.263/1999 Z.z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov;
- zákon č.302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov;
- zákon č.312/2001 Z.z. o štátnej službe;
- zákon č.416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky;
- zákon č.502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite;
- zákon č.503/2001 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja;
- zákon č.540/2001 Z.z. o štátnej štatistike;
- zákon č.565/2001 Z.z. o investičných stimuloch;
- zákon 291/2002 Z.z. o štátnej pokladnici;
- zákon č.523/2003 o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č.575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov;

<sup>205</sup> Michael Barnier, komisár EK pre regionálnu politiku, Prameň: Trend, 23.7.2003.

<sup>206</sup> Uznesenie vlády SR č.458/2003.

<sup>207</sup> Kapitola č.21 bola otvorená v 1. polroku 2001 za Švédského predsedníctva a uzavretá v 2. polroku 2002 za Dánskeho predsedníctva.

Najdôležitejším zákonom pre oblasť implementácie regionálnej politiky EÚ na Slovensku je zákon o podpore regionálneho rozvoja<sup>208</sup>, ktorý je základným systémovým a inštitucionálnym rámcom pre realizáciu regionálnej politiky. Tento zákon bol prijatý koncom roka 2001 a vymedzuje kompetencie v oblasti regionálneho rozvoja v súlade so základnými nariadeniami Európskej únie týkajúcich sa štrukturálnych fondov<sup>209</sup>. Zároveň zaisťuje kompatibilitu a dáva do súladu podmienky na realizovanie regionálnej politiky slovenskej regionálnej politiky s nadnárodnou politikou realizovanou Európskou úniou.

Značná časť kompetencií v oblasti regionálneho rozvoja sa presúva na regióny. Adekvátne tomu musela byť prispôbená legislatíva, ktorá bola vytvorená v priebehu roka 2001 (viď Box č.1), keď boli prijaté zákony o samospráve vyšších územných celkov a presunu kompetencií zo štátnej správy na samosprávu. Významný vplyv na realizáciu regionálnej politiky majú prijaté zákony o štátnej pomoci, o investičných stimuloch a o zriaďovaní priemyselných parkov, ktoré významným spôsobom usmerňujú lokalizáciu investícií.

V oblasti prijímania európskej legislatívy týkajúcej sa regionálneho rozvoja do legislatívy SR bol zaznamenaný značný pokrok, pozitívne hodnotený aj EK v záverečnom hodnotení pripravenosti Slovenska na vstup do EÚ<sup>210</sup>, najväčšie obavy EK sa však týkajú implementácie ustanovení právnych predpisov do praxe. Aj keď už má Slovensko prijatú všetku legislatívu potrebnú na implementáciu regionálnej politiky EÚ na Slovensku, bude potreba novelizovať viaceré zákony vzhľadom na niektoré zmeny v príprave programových dokumentov ako aj s cieľom intenzívnejšej podpory prijatej rozvojovej stratégie Slovenska. Samotný zákon o podpore regionálneho rozvoja neobsahuje napríklad definíciu pojmov ako „operačný program“, „monitorovanie“ a „hodnotenie“. Zároveň nie je v zákone spomenutá zmienka o iniciatívach Spoločenstva a bude potrebné doplniť aj niektoré oblasti zodpovednosti a činnosti inštitúcií zodpovedných za realizáciu regionálnej politiky súvisiace s implementáciou regionálnej politiky EÚ na Slovensku.

### **Inštitucionálna pripravenosť**

Inštitucionálna pripravenosť je jedným z najdôležitejších predpokladov na implementáciu regionálnej politiky EÚ. Obnáša vybudovanie zložitého systému, ktorý je schopný získavať informácie o regiónoch, vytvoriť vhodnú stratégiu na pomoc zaostalým regiónom, dokázať ju implementovať do praxe, zabezpečiť dodržiavanie všetkých princípov (partnerstvo, subsidiarita, programovanie, doplnkovosť, koncentrácia), schopnosť rozpoznať odchýlky od požadovaného vývoja a vedieť na ne adekvátne reagovať.

Inštitucionálna pripravenosť obnáša na jednej strane vytvorenie inštitúcií a vzťahov medzi nimi ako aj personálne zabezpečenie výkonu činností týchto inštitúcií. Hlavnú zodpovednosť a najväčšie kompetencie v oblasti prípravy SR na regionálnu politiku EÚ nesie Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja ako ústredný orgán štátnej správy pre regionálny rozvoj a regionálnu politiku. MVRR vytvára štátnu politiku regionálneho rozvoja a koordinuje činnosť ministerstiev a štátnych orgánov na úseku regionálnej politiky a koordinácie štrukturálnych nástrojov.

<sup>208</sup> Zákon č.503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý bol prijatý parlamentom dňa 18.októbra 2001.

<sup>209</sup> Predovšetkým nariadenie Rady č.1260/1999/ES z 21.6.1999 ustanovujúce všeobecné ustanovenia o štrukturálnych fondoch a nariadenie Rady č.1266/1999/ES z 21.6.1999 o koordinačnej pomoci kandidátskym krajinám v rámci predvstupovej stratégie a zmene Nariadenia (EHS) č.3906/89.

<sup>210</sup> Európska komisia (2003).

Dlho avizovanou bolo zakladanie Agentúry na podporu regionálneho rozvoja (APRR), ktorá mala byť zodpovedná za implementáciu národného plánu regionálneho rozvoja. Podľa uznesenia vlády<sup>211</sup> mala byť Národná agentúra pre regionálny rozvoj (pôvodný názov) zriadená do konca roku 2000. Avšak od 1. júna 2001 začala vykonávať svoju činnosť Implementačná agentúra pre regionálny rozvoj ako samostatná sekcia MVRR. Až v súvislosti s účinnosťou zákona o podpore regionálneho rozvoja došlo k transformácii Implementačnej agentúry pre regionálny rozvoj na Agentúru na podporu regionálneho rozvoja, ktorá v súčasnosti zodpovedá za implementáciu predvstupového programu Phare ECOSOC a po vstupe do EÚ bude implementovať Operačný program Základná infraštruktúra.

Okrem MVRR a APRR bol zriadený od 1. októbra 2000 Národný fond v rámci Ministerstva financií SR. NF zodpovedá za finančné riadenie predvstupových fondov EÚ, za prípravu a zavedenie štrukturálnych fondov EÚ ako aj za národné spolufinancovanie projektov.

Rada vlády SR pre regionálnu politiku bola ustanovená uznesením vlády SR č.606/1999 ako poradný orgán vlády SR v oblasti regionálneho rozvoja. Rada posudzuje zásadné programové materiály v oblasti regionálnej politiky predkladané na rokovania vlády s orgánmi EÚ. Prípravný výbor pre štrukturálne fondy v súlade s jeho štatútom, schváleným uznesením vlády SR č. 69/2000, je výbor zodpovedný za koordináciu úloh jednotlivých rezortov pri príprave SR na štrukturálnu politiku EÚ.

Na regionálnej úrovni sú zodpovednými aktérmi regionálneho rozvoja odbory regionálneho rozvoja VÚC, integrovaná sieť RRA, regionálne riadiace a monitorovacie výbory a aj samostatné obce a mestá (zodpovedné za prípravu rozvojových koncepcií obcí).

Z pohľadu budovania personálnych kapacít, obsadzovanie jednotlivých pracovných miest bolo značne omeškané. Naplnenie pracovných miest sa realizovalo na základe uznesenia vlády SR č.702/2001, ktorým vláda SR rozhodla o vytvorení nových 833 pracovných miest súvisiacich s implementáciou práva EÚ na Slovensku. Zároveň vláda týmto uznesením rozhodla o vyčlenení viac ako 185 mil. Sk na mzdy pre nových zamestnancov. Analýza požiadaviek na nové pracovné miesta súvisiace s implementáciou práva EÚ pre rok 2003<sup>212</sup> identifikovala ďalších 718 pracovných miest. K 1.4.2003 však boli pracovné miesta identifikované ešte v roku 2001 naplnené iba na 77%. Zvýšená intenzifikácia nasledujúca po kritike podpredsedu vlády pre európsku integráciu, ľudské práva a menšiny v marci až apríli 2003 iniciovala sériu výberových konaní takmer všetkými zodpovednými ministerstvami a v septembri 2003 boli pracovné miesta obsadené na takmer 95%.

Na stabilizáciu a zníženie miery fluktuácie odborných pracovníkov vláda SR koncom apríla 2003 schválila vyčlenenie 50 mil. Sk<sup>213</sup> na účel zlepšenia finančného odmeňovania štátnych zamestnancov zodpovedných za čerpanie fondov EÚ. Veľmi dôležitým opatrením na stabilizáciu pracovných miest bolo vydanie služobného predpisu<sup>214</sup> Úradom pre štátnu službu, ktorým umožnil jednotlivým služobným úradom vydávať Rozhodnutia o zvyšovaní kvalifikácie štátneho zamestnanca, v ktorom sa ustanoví čas, po ktorý je zamestnanec povinný zotrvať v pracovnom pomere po získaní kvalifikácie a suma, ktorú bude musieť zamestnanec uhradiť, ak nesplní tento záväzok. Následné prijaté uznesenie vlády<sup>215</sup> zavádza od 1.1.2004

<sup>211</sup> Uznesenie vlády SR č.738/2000 z 20.9.2000.

<sup>212</sup> Vypracovaná na základe Uznesenia vlády SR č.947/2002.

<sup>213</sup> Uznesenie vlády SR č.327/2003 z 30. apríla 2003.

<sup>214</sup> Služobný predpis č.14/2003 zo dňa 18.7.2003.

<sup>215</sup> Uznesenie vlády SR č.849/2003 zo dňa 10.9.2003.

diferencované odmeňovanie zamestnancov pracujúcich v oblasti fondov EÚ a v systéme vnútornej verejnej finančnej kontroly. Zároveň vláda týmto uznesením vyčlenila ďalších 100 mil. Sk na zlepšenie odmeňovania týchto zamestnancov. Je paradoxné, že k týmto krokom stabilizujúcim personálne obsadenie zodpovedných ministerstiev pristúpila vláda iba pár mesiacov pred možnosťou Slovenska čerpať prostriedky z povstupových fondov EÚ.

### **Programovanie**

Prvým programovým dokumentom regionálneho rozvoja na Slovensku sa stal Integrovaný plán regionálneho a sociálneho rozvoja (IPRaSR)<sup>216</sup>. Ide o strednodobý rozvojový program, ktorý slúžiaci ako podklad pre rozhodnutia vlády v oblasti regionálneho rozvoja, ktorého vypracovanie bolo zároveň jedným z predpokladov čerpania predvstupových fondov EÚ, predovšetkým z programu PHARE. IPRaSR definuje tri podporované oblasti – zlepšenie konkurencieschopnosti slovenského hospodárstva, zlepšenie stavu infraštruktúry a životného prostredia a rozvoj ľudských zdrojov. V októbri 1999 vláda rozhodla svojím uznesením č.923/1999 o prioritných regiónoch pre realizáciu IPRaSR a čerpanie pomoci PHARE, keď za prioritný určila agregovaný región východ, zahŕňajúci Prešovský, Košický a Banskobystrický kraj (úroveň NUTS II), čím sa nerešpektovala dohoda s Eurostatom z roku 1998<sup>217</sup>.

V novembri 1999 prijala vláda uznesenie č.1007/1999 k návrhu Plánu rozvoja vidieka, ktorý sa neskôr stal dokumentom potrebným na implementáciu programu SAPARD v SR.

V septembri 2000 schválila vláda SR Koordinačnú smernicu pre prípravu a realizáciu programu ISPA v SR. Boli vypracované Národná stratégia ISPA pre sektory životného prostredia a sektor dopravy. Smernica k príprave a realizácie programu PHARE na roky 2000-2006 bola schválená vládou SR v auguste 1999.

Zodpovednosť za prípravu programových dokumentov na regionálnej úrovni, predovšetkým regionálnych programov rozvoja ako aj koncepciu rozvoja kraja niesli Krajské úrady. Prenos kompetencií v roku 2002 na novovzniknuté VÚC značne skomplikovali prípravu týchto dokumentov a koncom roka 2003 viaceré VÚC ešte dopracovávajú koncepcie rozvoja kraja. Je to taktiež dôsledok meškania prípravy Národného rozvojového plánu a keďže VÚC mali obmedzené možnosti presadiť ich priority do NRP, tak svoje rozvojové plány viac-menej prispôbujú NRP, aby mohli čerpať prostriedky z povstupových fondov EÚ vo všetkých oblastiach určených na podporu v rámci NRP.

Národný plán regionálneho rozvoja (NPRR), ako základný strednodobý programový dokument štátnej regionálnej politiky, nadviazal na Integrovaný plán (IPRaSR). Vypracovanie a schválenie NPRR<sup>218</sup> bolo základnou podmienkou na získanie finančných prostriedkov z predvstupových fondov a tento plán sa mal stať základným programovým dokumentom na čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ. Vypracovanie NPRR bolo významnou skúškou pripravenosti SR na realizáciu politiky hospodárskej a sociálnej súdržnosti EÚ, ktoru však nezvládlo.

Strategickým cieľom SR, ako ho definoval NPRR, je zabezpečiť taký rast HDP na obyvateľa, aby SR do roku 2006 dosiahla úroveň 55-60% a v priebehu ďalších piatich až šiestich rokov minimálne 75% priemeru HDP na obyvateľa štátov Európskej únie. Okrem strategického

<sup>216</sup> Na základe uznesenia vlády č.610/1999.

<sup>217</sup> Návrat k pôvodne dohodnutej kategorizácii územia – štatistických jednotiek na úrovni NUTS II zabezpečilo uznesenie vlády SR č. 157/2002, ktoré potvrdzuje prvotné rozdelenie územia SR, tak ako bolo dohodnuté s Eurostatom v roku 1998.

<sup>218</sup> 15. marca 2001 uznesením vlády č.240/2001.

cieľa rozpracúva NPRR ďalších 6 globálnych cieľov<sup>219</sup>, ktoré sa transformujú do množstva špecifických cieľov. NPRR okrem stanovenia cieľov obsahuje aj sociálno-ekonomickú analýzu Slovenska a jeho regiónov, upozorňuje na bariéry a riziká ich rozvoja a predkladá návrhy na ich prekonanie prostredníctvom rozvojových priorít a stratégií. Zároveň zdôvodňuje potrebu podpory zo zdrojov EÚ, vrátane očakávaných výsledkov zabezpečenia administratívneho a implementačného systému a spôsobu financovania. NPRR rozdelil regióny Slovenska (na úrovni okresov NUTS IV) do štyroch skupín podľa ich ekonomickej výkonnosti, pričom identifikuje 39 problémových okresov, v ktorých žije 42,91% obyvateľov SR.

Predpokladom pre praktickú aplikáciu NPRR bolo jeho schválenie Európskou komisiou, ktorá však vyjadrila kritické pripomienky a identifikovala v ňom veľa vážnych nedostatkov (viď Box č.2), pre ktoré sa NPRR nemohol stať programovacím dokumentom pre štrukturálne fondy EÚ. Kritika mu vyčítala predovšetkým veľmi slabú socio-ekonomickú analýzu regiónov, ktorá sa prejavila vo veľmi fragmentárne definovanej stratégii rozvoja, bez stanovenia konkrétnych cieľov. Zároveň si viaceré všeobecne stanovené ciele protirečili. Podľa EK<sup>220</sup>, NPRR vo forme, v akej je vypracovaný, poskytol aspoň programovacie podporu pre ekonomickú a sociálnu kohéziu v rámci PHARE pre zostávajúce predvstupové obdobie.

Reakciou vlády na túto kritiku bolo prijatie uznesenia č.133/2002, ktorým schválila podobu spôsobu programovania regionálneho rozvoja v rámci Rámca podpory spoločenstva<sup>221</sup> a začatie prác na prepracovaní NPRR do podoby Národného rozvojového plánu (NRP). Podľa vtedajších pripomienok EK mal byť vypracovaný iba jeden Regionálny operačný program (namiesto štyroch v NPRR) za celé územie SR, bez regiónu Bratislava, ktorého úroveň vytvoreného HDP dosahuje úroveň EÚ<sup>222</sup> a päť Sektorových operačných programov (namiesto siedmich v NPRR)<sup>223</sup>.

5. júna 2002 prijala vláda SR ďalšie dve významné uznesenia. Prvým je uznesenie č.606 k návrhu obsahového a organizačného zabezpečenia vypracovania NRP. Uznesenie stanovuje záväzný dátum vypracovania NRP (koniec roka 2002), určuje jeho obsahovú štruktúru a organizačné zabezpečenie jeho vypracovania. Uznesenie zároveň potvrdzuje zmenu územnej systematizácie<sup>224</sup>, a to návratom k územnej systemizácii dohodnutej ešte v roku 1998 s Eurostatom. To znamenalo, že nebolo možné nadviazať na NPRR a na monitorovacie štruktúry vytvorené v rámci tvorby ROP a NPRR v predchádzajúcom období.

---

<sup>219</sup> 1) tvorba efektívnych pracovných miest a zníženie nezamestnanosti, 2) podpora kontinuálneho rastu konkurencieschopnej produkcie, 3) rozvoj technickej a sociálnej infraštruktúry, 4) rozvoj výroby a služieb založených na využití domácich zdrojov, 5) ochrana a skvalitňovanie životného prostredia, 6) rozvoj vidieka a multifunkčného poľnohospodárstva.

<sup>220</sup> Európska komisia (2002).

<sup>221</sup> EÚ poskytuje dve možnosti programovania čerpania štrukturálnych fondov prostredníctvom Rámca podpory spoločenstva alebo pomocou Jednotného programového dokumentu (viď Box č.3).

<sup>222</sup> Uznesenie vlády SR č.606/2002.

<sup>223</sup> SOP: Ľudské zdroje; Ekonomický rozvoj; Poľnohospodárstvo, Vidiecky rozvoj a rybárstvo; Doprava a telekomunikácie; Životné prostredie.

<sup>224</sup> prijatej uznesením vlády č.157/2002.

**Box č.2: Nedostatky NPRR SR podľa EK**

- nedostatočná identifikácia štrukturálnych problémov a ich potencionálne dopady, čoho výsledkom je fragmentárna stratégia, ktorá môže viesť skôr k rozptylu prostriedkov ako ku sociálno-ekonomickému rozvoju regiónov;
- protirečenie si viacerých stanovených cieľov;
- nejasný finančný rámec;
- nedostatočná analýza trhu práce a faktorov, ktoré spôsobujú vysokú nezamestnanosť;
- nedostatočná analýza poľnohospodárskeho sektora a vidieckych oblastí;
- SWOT predstavuje iba fragmentárny pohľad, bez relevantných analýz a štatistických údajov;
- málo konkrétne stanovených cieľov, ktoré sú vyjadrené iba na národnej úrovni (napr. dosiahnuť v r. 2006 60-65% HDP EÚ);
- nebola dodržaná územná systematizácia dohodnutá v r. 1998 medzi Eurostatom a ŠÚ SR;
- chýba akákoľvek zmienka o „Rovnosti šancí“ (Equal opportunities);
- niektoré z cieľov a opatrení nie sú akceptovateľné.

Prameň: Úrad vlády SR.

Práve nekvalitné spracovanie NPRR a nutnosť vypracovávať Národný rozvojový plán v krátkom časovom období vyvolali koncom roka 2002 vážne hrozby, že sa nepodarí vytvoriť národný systém schopný čerpať prostriedky zo štrukturálnych fondov EÚ hneď po vstupe SR do EÚ. Okrem toho pokračovalo veľmi pomalým tempom vytváranie zodpovednej inštitucionálnej štruktúry a administratívnych kapacít, ktoré budú vo vzťahu k štrukturálnym fondom EÚ plniť funkciu manažérskejších, platobných, monitorovacích, ako aj implementačných jednotiek, ktoré musia zabezpečiť proces prípravy a hodnotenia konkrétnych projektov regionálneho rozvoja<sup>225</sup>. Európska komisia vyjadrila nespokojnosť aj so zámerom vlády, týkajúcim sa spôsobu realizácie finančných tokov spojených s aplikáciou štrukturálnych fondov na Slovensku<sup>226</sup>, na čo vláda SR reagovala schválením Ministerstva financií SR (MF) ako jediného platobného orgánu pre štrukturálne fondy na roky 2004-2006<sup>227</sup>. MF bude delegovať niektoré funkcie a činnosti na príslušné ministerstvá a ich sprostredkovateľské orgány.

**Národný rozvojový plán**

Za vypracovanie NRP je zodpovedný Riadiaci orgán pre CSF, ktorým je MVRR<sup>228</sup>. NRP je základným programovým dokumentom pre čerpanie štrukturálnych fondov EÚ na obdobie rokov 2004-2006 a musí byť vypracovaný v súlade s požiadavkami stanovenými Nariadením Rady (EC) 1260/1999. Prvá skrátená verzia NRP, vrátane operačných programov, bola predložená Európskej komisii dňa 15. novembra 2002. Až 12. marca 2003 bol NRP s pripomienkami schválený na rokovaní vlády SR<sup>229</sup> a následne bol spolu s operačnými programami predložený Európskej komisii na pripomienkovanie a schválenie. V priebehu apríla 2003 boli z Európskej komisie doručené vyjadrenia týkajúce sa prijateľnosti NRP a OP pre otvorenie procedúr rokovaní o dokumentoch. Európska komisia však v prípade

<sup>225</sup> Vid' napr. Outrata a kol.(2002).

<sup>226</sup> Pre implementáciu štrukturálnych fondov EÚ musia byť vytvorené tieto orgány: riadiace orgány, platobné orgány a monitorovacie výbory. Platobný orgán (t.j. MF SR) bude vyjednávať o výške prostriedkov s EK, centrálné prijímať prostriedky, predkladať súhrnné žiadosti o platbu, predkladať správy o čerpaní a robiť prognózy čerpania prostriedkov, viesť podrobné účtovné záznamy, vykonávať finančnú kontrolu, pripravovať všeobecne záväznú právne predpisy v oblasti finančného riadenia štrukturálnych fondov a zabezpečovať iné, s tým súvisiace veci.

<sup>227</sup> Druhým uznesením z 5. júna 2002 č.617/2002 k návrhu na zmenu systému platobných orgánov pre štrukturálne fondy EÚ.

<sup>228</sup> Na základe uznesenia vlády SR č.133/2002.

<sup>229</sup> Uznesenie vlády SR č.166/2003.



dvoch operačných programov (SOP Priemysel a služby, OP Základná infraštruktúra) zhodnotila ich úroveň ako nedostatočnú pre začatie rokovania a oba programy sa museli prepracovávať. U ostatných dokumentoch bolo potrebné doplniť niektoré údaje.

Hlavným cieľom NRP je zvýšiť konkurencieschopnosť zaostalých regiónov a ich výkonnosť aby Slovensko konvergovalo k životnej úrovni terajších členských štátov EÚ. NRP obsahuje analýzu hospodárskej a sociálnej situácie Slovenska, analýzu situácie v regiónoch a definuje ciele, rozvojové priority a spôsoby ich dosiahnutia (viď Tabuľku č.18). Súčasťou NRP je finančný plán a taktická implementácia. NRP obsahuje aj charakteristiky jednotlivých operačných programov ako aj ďalších programových dokumentov, na ktoré je alokováná finančná pomoc Európskej únie. Dôležitou úlohou Národného rozvojového plánu je zabezpečenie funkčnosti regionálnej politiky, ktorá by mala byť v symbióze s inými hospodárskymi politikami Slovenska.

Na NRP nadväzujú operačné programy, za ktoré zodpovedajú Riadiace orgány (RO):

- SOP Priemysel a služby (RO: Ministerstvo hospodárstva SR)
- SOP Ľudské zdroje (RO: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR)
- SOP Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (RO: Ministerstvo pôdohospodárstva SR)
- OP Základná infraštruktúra (RO: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR)

K jednotlivým operačným programom príslušný riadiaci orgán vypracúva programové doplnky, pričom koordinátorom je MVRR. Programový doplnok detailnejšie rozpracuje opatrenia operačného programu pre potreby jeho implementácie. Doplnok pozostáva z piatich kapitol a to opatrenia, konečný príjemca, finančný plán, opatrenia publicity a výmeny dát.

Doplnky mali byť pôvodne vypracované do 30. apríla 2003. SR požiadala EK o predĺženie termínu na prípravu programových doplnkov do 30. júna 2003. Na začiatku novembra 2003 ešte neboli programové doplnky odsúhlasené ani Národnými monitorovacími výbormi, ani vládou SR a ani Európskou komisiou.

Tabuľka č.18: Ciele a priority Národného rozvojového plánu

Strategický cieľ NRP	Špecifický cieľ	Priorita	
Zabezpečiť pri rešpektovaní trvalo udržateľného rozvoja taký rast HDP, aby Slovenská republika do roku 2006 dosiahla úroveň prevyšujúcu 54% priemeru HDP na obyvateľa v krajinách EÚ	Zvyšovať konkurencieschopnosť priemyslu a služieb	1.	Rast konkurencieschopnosti priemyslu a služieb
	Rozvíjať ľudské zdroje a zvyšovať ich adaptabilitu	2.	Rast zamestnanosti založený na kvalifikovanej a flexibilnej pracovnej sile
	Zvyšovať efektívnosť poľnohospodárskej produkcie a kvalitu života vidieckej populácie	3.	Multifunkčné poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka
	Podporovať vyvážený regionálny rozvoj	4.	Rozvoj dopravnej, environmentálnej a lokálnej infraštruktúry

Prameň: NRP (2003).

## **Finančné alokácie**

Na programové obdobie bolo pre Slovensko vyčlenených zo štrukturálnych fondov 1.050,30 mil. EUR, čo predstavuje takmer dvojnásobok vyčlenených predvstupových prostriedkov pre Slovensko v období od 1993-2002. Najväčšiu časť sa rozhodlo Slovensko po rokovaníach s EK vyčleniť na budovanie rôzneho druhu infraštruktúry v rámci OP základná infraštruktúra. Členenie pomoci na jednotlivé programy vid' v Tabuľke č.19.

	ERDF	ESF	EAGGF	Intereg	Equal	Celkom
SOP Priemysel a služby	133,76					133,76
SOP Ľudské zdroje		251,65				251,65
SOP Poľnohosp. a rozvoj vidieka			161,87			161,87
OP Základná infraštruktúra	373,62					373,62
<b>Cieľ 1</b>	<b>507,38</b>	<b>251,65</b>	<b>161,87</b>			<b>920,90</b>
SPD Cieľ2	33,00					33,00
SPD Cieľ3		39,90				39,90
Iniciatívy				36,80	19,70	56,50
<b>Celkom</b>	<b>540,38</b>	<b>291,55</b>	<b>161,87</b>	<b>36,80</b>	<b>19,70</b>	<b>1050,30</b>

Poznámka: v mil. EUR (stále ceny 1999). Prameň: Úrad vlády SR.

Systém zabezpečujúci finančné riadenie štrukturálnych fondov a kohézneho fondu sa začal vytvárať Uznesením vlády SR č.1154/2001, ktorým bolo uložené ministrovi financií SR v spolupráci s príslušnými rezortmi vypracovať systém finančného riadenia štrukturálnych fondov. Súčasťou finančného systému je určenie orgánu vydávajúceho prehlásenie o ukončení programu, menovanie subjektu, ktorý bude vykonávať certifikáciu výdavkov pre štrukturálne fondy a Kohézny fond, presné vymedzenie zodpovedností jednotlivých subjektov, vrátane sprostredkovateľských orgánov a ich úloh pri finančnom riadení a kontrole, postupy pre finančné riadenie a kontrolu ŠF a KF, postupy pre národné spolufinancovanie a systém účtov a finančných tokov.

Dňa 18. septembra 2002 vláda SR schválila Konceptiu systému finančného riadenia štrukturálnych fondov<sup>230</sup> a Konceptiu systému finančného riadenia Kohézneho fondu<sup>231</sup> na Slovensku. Tieto dokumenty vymedzujú systém orgánov zapojených do finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, vymedzili ich vzájomné kompetencie, úlohy a zodpovednosť v rámci finančného riadenia a určili procesy nevyhnutné na uskutočňovanie finančného riadenia v súlade s legislatívou ES a legislatívou SR. Konceptiami finančného riadenia bol stanovený taktiež systém finančných tokov smerom ku konečnému prijímateľovi pomoci, ako aj vo vzťahu k EK. Najvyšší kontrolný úrad SR bol ustanovený ako orgán vypracovávajúci prehlásenia o ukončení pomoci z Kohézneho fondu a zo štrukturálnych fondov.

Dňa 27. augusta 2003 vláda SR schválila Konceptiu financovania projektov podporovaných z predvstupových fondov, štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na roky 2004 – 2006. Táto koncepcia vo vzťahu na povstupovú pomoc EÚ zavádza jednotné pravidlá pre spolufinancovanie projektov zo zdrojov konečného prijímateľa pomoci, štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu a zo štátneho rozpočtu vrátane predfinancovania verejných projektov. Koncepcia zároveň definuje systém rozpočtových procedúr a mechanizmov spojených s využívaním finančných prostriedkov zo štrukturálnych operácií a stanovuje adekvátne zabezpečenie finančných zdrojov zo štátneho rozpočtu na spolufinancovanie

<sup>230</sup> Uznesenie vlády SR č.1030/2002.

<sup>231</sup> Uznesenie vlády SR č.1029/2002.

projektov pre verejné investície, investície, ktoré prinášajú značný výnos, tak i pre podnikateľskú sféru.

Dôležitou súčasťou prípravy programových doplnkov bola príprava schém štátnej pomoci. Tie slúžia k upresneniu programových dokumentov a k vypracovaniu finančných tabuliek pre potreby spolufinancovania jednotlivých opatrení v rámci programových doplnkov operačných programov. Jednotlivé ministerstvá odovzdali začiatkom augusta 2003 Úradu pre štátnu pomoc na posúdenie celkovo 12 schém štátnej pomoci (viď Box č.3). Tie boli následne zaslané EK na notifikáciu.

### **Box č.3: Schémy štátnej pomoci**

- MH SR:
- schéma štátnej pomoci podpory rozvoja nových a existujúcich podnikov a vybraných služieb,
  - schéma štátnej pomoci na podporu priemyselného výskumu a predsúťažného vývoja,
  - schéma štátnej pomoci na podporu úspor energie a využitia obnoviteľných energetických zdrojov,
  - schéma štátnej pomoci podpory medzinárodnej spolupráce,
  - schéma štátnej pomoci na podporu podnikateľských aktivít cestovného ruchu.
- MPSVR SR:
- schéma štátnej pomoci na podporu zamestnanosti,
  - schéma štátnej pomoci na vzdelávanie,
  - schéma štátnej pomoci pomoci "de minimis".
- MŽP SR:
- schéma štátnej pomoci pre zlepšenie a rozvoj infraštruktúry odpadového hospodárstva
  - schéma štátnej pomoci pre zlepšenie a rozvoj infraštruktúry pre ochranu ovzdušia
- MP SR:
- schéma štátnej pomoci na podporu diverzifikácie poľnohospodárskych činností,
  - schéma štátnej pomoci na podporu rybného hospodárstva.

MD a ani MVRR nepredložili žiadne schémy štátnej pomoci, nakoľko podporované aktivity v rámci ich opatrení nie sú predmetom hospodárskej súťaže.

Prameň: Úrad vlády SR.

## **Predvstupová pomoc Slovensku**

Významným nástrojom štrukturálnej politiky a politiky súdržnosti EÚ je podpora poskytovaná krajinám strednej a východnej Európy v rámci tzv. predvstupových fondov EÚ. Prvým vytvoreným nástrojom pomoci v roku 1989 bol program PHARE, ktorý napomáha pri realizácii reforiem ekonomického a politického systému v týchto krajinách. Po summite Európskej rady v Kodani v roku 1993, bol program PHARE reorientovaný na podporu rozvoja trhového hospodárstva a budovanie infraštruktúry. Od roku 1997 po Luxemburskom summite bol program PHARE zmenený na predvstupový inštrument pomoci 10-tim kandidátskym krajinám s cieľom napomôcť týmto krajinám pri budovaní inštitúcií a harmonizácii legislatívy s *acquis communautaire*, aby boli schopné splniť politické, ekonomické a legislatívne podmienky členstva v EÚ stanovené Kodanským summitom.

Prioritami programu PHARE v období 2000-2006 sú<sup>232</sup>:

- (1) podpora verejnej správy a inštitúcií aby efektívne fungovali v rámci EÚ;
- (2) podpora harmonizácie legislatívy;
- (3) podpora ekonomickej a sociálnej súdržnosti.

Významným prvkom programu PHARE od roku 1997 je určitá decentralizácia implementačných právomocí na kandidátske štáty, keď celkovú zodpovednosť za finančné riadenie prostriedkov PHARE a dodržiavanie pravidiel, predpisov a postupov PHARE týkajúcich sa obstarávania, predkladania správ a finančného riadenia má od roku 1998

<sup>232</sup> Phare (2000).

Národný fond a Národný splnomocnenec. Táto decentralizácia bola neskôr rozšírená na viaceré oblasti<sup>233</sup> a od roku 2000 je jednou z priorít PHARE príprava kandidátskych krajín na štrukturálne fondy EÚ.

Príkladom úplnej decentralizácie riadiacich kompetencií je program SAPARD<sup>234</sup>. Európska únia poskytuje finančné spolufinancovanie projektov a všeobecné smernice, pričom za riadenie a implementáciu programu zodpovedá samotná krajina. Program SAPARD sa začal implementovať v kandidátskych krajinách od roku 2000, na Slovensku sa reálne spustil až v druhej polovici apríla 2002, keď Európska komisia udelila<sup>235</sup> akreditáciu Agentúre SAPARD a útvaru Národného fondu na riadenie predvstupového programu SAPARD. Na podporu budovania dopravnej a environmentálnej infraštruktúry v kandidátskych krajinách bol vytvorený v roku 1999 program ISPA<sup>236</sup>. Program ISPA je prípravou na čerpanie z Kohézneho fondu EÚ.

Všetky tri predvstupové programy majú trochu odlišný systém implementácie. Programovanie programov sa uskutočňuje na dvoch úrovniach<sup>237</sup>: príprava programových dokumentov na strednodobom základe, ktoré musia byť konzultované a odsúhlasené Európskou komisiou<sup>238</sup> a príprava Národného programu PHARE a individuálnych projektov ISPA. Realizácia programu PHARE sa uskutočňuje na základe odsúhlasenia Národného programu PHARE a podpisu Finančných memoránd kandidátskou krajinou a Európskou komisiou na každý rok. Predkladateľmi projektov v rámci Národného programu PHARE sú ústredné orgány štátnej správy, t.j. ministerstvá. Okrem Národného programu, kandidátska krajina sa môže zapojiť do tzv. komunitárnych programov<sup>239</sup>, kde značnú časť svojho finančného príspevku za účasť v týchto programoch financuje Slovensko z programu PHARE. Pre program ISPA sa podpisuje ku každému individuálnemu projektu finančné memorandum, pričom projekty sa môžu predkladať priebežne.

Tabuľka č.20: Alokácia predvstupových prostriedkov EÚ na Slovensku podľa programov

Rok	PHARE Národný program	Cezhrani čná spoluprác a	Horizontálne aktivity	ISPA	SAPARD	Celko m
1993	39,5					39,5
1994	40,5					40,5
1995	41,5	6,0	0,5			48,0
1996	0,0	2,2	4,5			6,7
1997	39,0		5,6			44,6
1998	45,9	5,0	27,4			78,3
1999	69,5	8,0	25,8			103,3
2000	28,0	12,0	26,0	45,0	18,0	129,0
2001	36,2	12,0	33,0	45,0	18,0	144,2
2002	49,1	12,0	8,0	45,0	18,0	132,1

<sup>233</sup> V rámci vytvoreného Decentralizovaného implementačného systému (DIS) pre PHARE.

<sup>234</sup> Nariadenie Rady EC č.1268/1999 zriaďujúce program SAPARD.

<sup>235</sup> Dňa 15. apríla 2002.

<sup>236</sup> Nariadenie Rady EC č.1267/1999 zriaďujúce program ISPA.

<sup>237</sup> Program SAPARD iba na prvej, vzhľadom na to, že je úplne decentralizovaný.

<sup>238</sup> V prípade Slovenska ide o tieto programové dokumenty: Národný program pre prijatie acquis communautaire, Národný plán regionálneho rozvoja + sektorové a regionálne operačné programy, Plán rozvoja poľnohospodárstva a vidieka SR, Národná stratégia ISPA pre oblasť dopravy, Národná stratégia ISPA pre oblasť životného prostredia, Jednotné programové dokumenty pre jednotlivé hranice (s Rakúskom, Maďarskom a Poľskom).

<sup>239</sup> Programy realizované na úrovni celého Európskeho spoločenstva, napr. program odborného vzdelávania Leonardo da Vinci, program spolupráce vo vzdelávaní Socrates, program energetickej účinnosti SAVE, programy Mládež pre Európu, Kultúra 2000, Media plus a iné.

V rámci rokov 1993-2002 bolo z rozpočtov EÚ pre Slovensko celkovo vyčlenených 766,2 mil. EUR (viď Tabuľku č.20). Okrem uvedených predvstupových programov dostáva Slovensko od EÚ účelové prostriedky z programu PHARE na odstavenie jadrovej elektrárne Jasovské Bohunice (V1), ktoré v roku 1999 predstavovali sumu 10 mil. EUR, v roku 2000 sumu 20 mil. EUR. a v roku 2001 sumu 25 mil. EUR.

Najväčší objem z predvstupových fondov EÚ na Slovensku bol použitý v oblastiach úzko spätých s regionálnym rozvojom, keď 46% z prostriedkov alokovaných v období 1993-2001 išlo do oblastí budovania infraštruktúry, ochrany životného prostredia, regionálneho rozvoja a cezhraničnej spolupráce (viď Tabuľku č.21). Väčšina realizovaných projektov v rámci PHARE slúžila na vybudovanie štruktúr a administratívnych kapacít<sup>240</sup>. Bohužiaľ, monitorovanie plnenia a zmysluplnosti projektov financovaných z predvstupových fondov je na nízkej úrovni, čo sa prejavuje aj v terajších problémoch spojených s prípravou Slovenska na regionálnu politiku EÚ.

Tabuľka č.21: Členenie predvstupovej pomoci v SR podľa oblastí podpory (1993-2001)

Oblasť	Alokácia v %
Infraštruktúra a životné prostredie	26,6
Regionálny rozvoj a cezhraničná spolupráca	19,6
Pôdohospodárstvo a kataster	11,0
Súkromný sektor	10,0
Školstvo, ľudské zdroje	9,3
Európska integrácia	6,1
Finančný a bankový sektor	5,7
Ostatné <sup>(1)</sup>	11,7

Poznámka:<sup>(1)</sup> predovšetkým spravodlivosť a vnútorné záležitosti, sociálne veci, zdravotníctvo, ochrana menšín, budovanie občianskej spoločnosti. Prameň: Úrad vlády SR.

Slovensko má aj napriek zlepšeniu v roku 2003 značné problémy s čerpaním predvstupových fondov EÚ, čo je spojené s viacerými nedostatkami. Nízka úroveň kontraktácie a následného čerpania predvstupovej pomoci hlavne v období rokov 1993-2002 bola zapríčinená viacerými faktormi, predovšetkým zložitou celkovou procesom získavania predvstupovej pomoci a nepripravenosťou inštitúcií na slovenskej strane, slabou koordináciou aktivít jednotlivých rezortných koordinátorov, nízkou informovanosťou a nedostatočnou znalosťou programovania, predkladania a písania projektov (ďalšie príčiny viď v charakteristike konkrétnych predvstupových programov). Okrem toho, nízka transparentnosť celého procesu implementácie predvstupových fondov na Slovensku spôsobila podozrenie o možnej korupcii na Úrade vlády SR (viď „Kauza Eurofondy“<sup>241</sup>), keď Európska komisia 26. apríla 2001 zastavila Slovensku platby a výberové konania na nové projekty. Rozpočtový výbor Európskeho parlamentu v decembri 2001 po prerokovaní vyšetrovacej správy uvoľnil prostriedky EÚ pričom kauza bola uzavretá vyhlásením, že „preverovanie zistilo isté nedostatky pri využívaní eurofondov na Slovensku, avšak neboli zistené také skutočnosti, ktoré by napĺňali niektorú zo skutkových podstát trestných činov.“<sup>242</sup>

V porovnaní s inými kandidátskymi krajinami v čerpaní predvstupových prostriedkov EÚ, Slovensko výrazne zaostávalo za ostatnými kandidátskymi krajinami, keď v rokoch 1990-2000 čerpalo iba 47,4% z alokovaných prostriedkov PHARE (viď Tabuľku č.22).

Od roku 2002 nastal určitý pokrok v čerpaní predvstupových fondov na Slovensku. Je to však

<sup>240</sup> Trend (24.7.2003).

<sup>241</sup> Viď bližšie: Benč (2002c), s.29.

<sup>242</sup> Kauza bola široko medializovaná. Pozri SME (2001): 7.11., 7.9., 7.8., 23.6., 11.5.; Pravda (2001): 2.11., 30.10., 9.10.; TASR 15.5.2002 a Uznesenie vlády SR č.7906/2001 o zriadení Centrálného kontaktného útvaru OLAF pre SR.

aj na úkor kontrahovania na poslednú chvíľu ako aj odkladania realizácie niektorých projektov na neskôr. Európska komisia prostredníctvom svojich zástupcov<sup>243</sup> viackrát varovala Slovensko, že si neželá aby sa udeľovali výnimky z dohodnutých časových harmonogramov. Z pohľadu programovania, najlepšie výsledky dosahuje Slovensko v programe ISPA v oblasti dopravnej infraštruktúry, keď alokácia pre sektor dopravy na roky 2000-2003 bola naplnená na 100% schválením finančného memoranda k projektu modernizácie železničnej trate Trnava-Nové mesto nad Váhom vládou SR už dňa 6.11.2002<sup>244</sup>. Alokácia pre ISPA v oblasti životného prostredia bola naplnená schválením poslednej žiadosti ISPA uznesením<sup>245</sup> vlády SR v júli 2003 čo znamená, že programovanie ISPA na Slovensku ukončené. V každom z predvstupových programov však má Slovensko viaceré problémy.

Krajina	Alokované	Kontrahované	Skutočne čerpané	Čerpané/ Alokované %
Maďarsko	1 075,23	845,29	730,95	68,0
Poľsko	2 500,28	1 739,94	1 609,88	64,4
Česká republika	576,57	394,97	355,23	61,6
Bulharsko	1 000,86	729,79	603,14	60,3
Rumunsko	1 439,50	916,85	784,76	54,5
Slovinsko	224,75	144,03	122,58	54,5
Slovensko	433,45	251,98	205,59	47,4

Prameň: PHARE(2000), výpočty autorov.

Jedným zo špecifických problémov programov PHARE a ISPA na Slovensku je proces ich decentralizácie na systém zhodný s implementáciou štrukturálnych fondov EÚ, ktorý má byť uskutočnený k 1. januáru 2004 vytvorením rozšíreného decentralizovaného implementačného systému (EDIS). Tento systém umožňuje<sup>246</sup> aby sa Európska komisia vzdala ex-ante súhlasu pre kontrahovanie, výber projektov a pre realizovanie verejných súťaží v rámci projektov v prospech implementačných orgánov kandidátskych krajín. Po získaní akreditácie pre EDIS bude Európska komisia realizovať len kontrolu ex-post v uvedených oblastiach. Problémom Slovenska je, že akreditácia EDIS má značné omeškanie a hrozí, čerpanie fondov predvstupovej pomoci PHARE a ISPA bude na začiatku roka 2004 zablokované. Neudelenie akreditácie bude mať zároveň negatívny dopad na transformáciu programu ISPA na Kohézny fond a využitie akreditovaných implementačných agentúr pre implementáciu štrukturálnych fondov. Hoci sa vláda SR vážne zaoberá touto témou<sup>247</sup>, hlavným nedostatkom sú nedostatočné administratívne kapacity, ktoré nie sú schopné riadiť narastajúci rozsah decentralizovaných úloh na adekvátnej kvalitatívnej úrovni<sup>248</sup>.

<sup>243</sup> Napr. Carsten Rasmussen ohľadom troch 3 projektov v rámci ISPA - životné prostredie, keď projekty boli schválené už v roku 2000, ale do konca roku 2002 realizovať ani nezačali. Prameň: Trend 27.11.2002. Podobne aj v projekte „Podpora nových rozpočtových procedúr/Štátna pokladnica“ z FM 2000, keď Slovensko muselo vrátiť 700.000 EUR pre neschopnosť zrealizovať projekt načas.

<sup>244</sup> Uznesenie vlády SR č.1205/2002 k projektu „Modernizácia železničnej trate Trnava – Nové Mesto nad Váhom, úsek Trnava – Piešťany“.

<sup>245</sup> Uznesenie vlády SR č.544/2003 zo dňa 2.7.2003.

<sup>246</sup> Podľa článku č.12 koordinačnej smernice ES 1266/99.

<sup>247</sup> Vláda SR schválila uznesením č.146/2003 zo dňa 26.2.2003 Správu o zavádzaní Rozšíreného decentralizovaného systému (EDIS) pre nástroje predvstupovej pomoci ISPA a PHARE a uložila ministrom príslušných rezortov odstrániť existujúce nedostatky v termíne do 31.3.2003 pre program ISPA a 30.4.2003 pre program PHARE.

<sup>248</sup> Napr. Delegácia Európskej komisie v SR pozastavila národnému ISPA koordinátorovi technickú asistenciu v hodnote 100.000 EUR z dôvodu nedostatočnej absorpčnej kapacity (neobsadené pracovné miesta). Prameň:

## Phare

Celkový proces realizácie programu PHARE (aj ISPA) na národnej úrovni sa dá rozdeliť do šiestich fáz (a podfáz):

1) Programovanie – táto fáza obnáša stanovenie všeobecných smerníc a princípov pre spoluprácu s EÚ, tvorbu programových dokumentov<sup>249</sup> (analýza situácie a problémov krajiny, formulácia cieľov a priorít programu, pričom priority sa rozpracovávajú do špecifických opatrení, tvorba finančného plánu), identifikáciu projektov, definovanie predpokladov pre systém monitorovania a hodnotenia, určenie postupov finančných operácií, stanovenie mechanizmov pre riadenie programu a mechanizmov pre kontrolu čerpania pomoci. Proces programovania je veľmi náročný a vyžaduje spoluprácu a koordináciu mnohých aktérov od prijímateľov pomoci<sup>250</sup> cez predkladateľov projektov<sup>251</sup>, Národného a Regionálnych riadiacich a monitorovacích výborov, sektorových koordinátorov pomoci, rôznych odborných a poradných tímov na jednotlivých ministerstvách ako aj odbor zahraničnej pomoci Úradu vlády SR až po riadiace<sup>252</sup> a rozhodovacie<sup>253</sup> orgány.

2) Identifikácia a hodnotenie projektov (podfáza programovania) – je v rámci predvstupových programov (okrem SAPARD) súčasťou programovania, keď ústredné orgány štátnej správy predkladajú projekty, ktoré sú posudzované z hľadiska relevantnosti k cieľom a prioritám programových dokumentov ako aj z hľadiska realizovateľnosti a predpokladaných dopadov.

3) Financovanie (podfáza programovania) – je finálnou fázou programovania, keď sa pripraví a odsúhlasí finančný plán na národnej úrovni, ktorý je následne konzultovaný s Európskou komisiou a po odsúhlasení sa podpisuje Finančné memorandum na konkrétny rok (prípadne projekt v prípade programu ISPA).

4) Implementácia – predstavuje fázu realizácie projektov. Najdôležitejšími inštitúciami pre implementáciu projektov sú Národný fond a implementačné agentúry (Centrálne finančná a kontrakčná jednotka pre oblasť budovania inštitúcií a Implementačná agentúra regionálneho rozvoja pre projekty ekonomickej a sociálnej súdržnosti a projekty cezhraničnej spolupráce), ktoré môžu časť implementácie preniesť ešte na implementačné agentúry na jednotlivých rezortoch<sup>254</sup>.

5) Monitorovanie a kontrola – Monitorovanie sa uskutočňuje prostredníctvom ukazovateľov, ktoré sa vzťahujú na špecifické ciele a objasňuje stav implementácie projektov,

---

Úrad vlády: Správa o pripravenosti SR na čerpanie predvstupových nástrojov, Kohézneho fondu a štrukturálnych fondov k 30. aprílu 2003.

<sup>249</sup> V prípade Slovenska pre program PHARE to je Národný program pre prijatie *acquis communautaire*, Národný plán regionálneho rozvoja + sektorové a regionálne operačné programy, Jednotné programové dokumenty pre jednotlivé hranice (s Rakúskom, Maďarskom a Poľskom).

<sup>250</sup> Oprávnené subjekty, napr. ústredná a regionálna štátna správa, MVO, samospráva, záujmové združenia a i.

<sup>251</sup> Jednotlivé ministerstvá.

<sup>252</sup> Riadiacim orgánom pre komponent harmonizácie legislatívy je Ministerská rada pre európsku integráciu, pre komponent sociálnej a ekonomickej súdržnosti Rada vlády pre regionálnu politiku a pre komponent cezhraničnej spolupráce sú to Spoločné komisie pre spoluprácu, zriadené pre každú hranicu. Prameň: Úrad vlády (2002).

<sup>253</sup> Najvyššími rozhodovacími orgánmi sú na slovenskej strane Vláda SR, Národný koordinátor zahraničnej pomoci a Splnomocnenec pre Národný fond.

<sup>254</sup> Napr. grantové schémy „Ľudské zdroje“ spolufinancované z PHARE 2001 a 2002 implementoval Národný úrad práce alebo grantovú schému „Regionálny rozvoj“ Agentúra na podporu regionálneho rozvoja alebo grantové schémy v oblasti podnikania Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania.

výsledky a dopady a poukazuje na dosiahnutý vývoj vo vzťahu k napĺňaniu cieľov a priorít ako aj finančného plánu.

6) Evaluácia (Hodnotenie) – znamená kritické a objektívne overovanie programových dokumentov. Plní funkciu spätnej väzby a zameriava sa na zlepšovanie riadenia a implementácie programu. Pre účely merania účinnosti pomoci prebieha v troch fázach:

a) Predbežné hodnotenie (ex-ante evaluation) – účelom je poskytnúť základ pre vypracovanie plánov rozvoja, prípravu pomoci a doplnkov programu.

b) Hodnotenie v polovici obdobia (interim evaluation) – približne v polovici programovacieho obdobia skúma počiatočné výsledky implementácie programu a posudzuje využitie finančných prostriedkov. Hlavným cieľom priebežného hodnotenia je kontrola priebehu programov podľa stanovených cieľov, ich efektívnosti a relevantnosti, pričom môže odporúčať zmeny v rozdelení zdrojov v programoch a v ich implementácii.

c) Dodatočné hodnotenie (ex-post evaluation) – vzťahuje sa na využitie prostriedkov, účinnosť a efektívnosť pomoci a vyvodzuje závery ohľadom samotných politík. Záverečné hodnotenia sú zabezpečené Európskou komisiou na overenie užitočnosti a efektívnosti zdrojov, efektívnosť a dopad výdajov. Komisia zvyčajne poverí touto funkciou zmluvne externých hodnotiacich expertov.

Koncom roka 2003 sa na Slovensku završuje fáza programovania pre program PHARE. Prebieha príprava Finančného memoranda 2003, ktoré bude posledným, prostredníctvom ktorého sa budú ešte čerpať predvstupové fondy EÚ. Vláda SR schválila<sup>255</sup> zoznam 33 projektových návrhov v celkovej výške 57,1 mil. EUR v rámci Národného programu Phare, ktoré Národný koordinátor zahraničnej pomoci SR zaslal Európskej komisii na schválenie. Na cezhraničnú spoluprácu by v roku 2004 malo byť vyčlenených 12 mil. EUR z programu

Tabuľka č.23: Prehľad kontrahovania a čerpania prostriedkov z programu PHARE k 31.10.2003.

Finančné memorandum	Alokované v mil. EUR	Kontrahované v %	Čerpané v %	Dátum ukončenia kontrahovania	Dátum ukončenia čerpania
FM 1998	72,0	93,5	92,6	ukončené	ukončené
FM 1999 <sup>(i)</sup>	85,9	84,4	80,7	ukončené	<sup>(i)</sup>
FM 2000	44,0	94,0	41,5	ukončené	31.12.2003 <sup>(iii)</sup>
FM 2001	48,2	21,6	7,34	30.11.2003 <sup>(iii)</sup>	30.11.2004
FM 2002	65,9	16,4	0 <sup>(iv)</sup>	30.11.2004	30.11.2005
FM 2003 <sup>(v)</sup>	57,1	0	0	na	na

Poznámky: Bez komunitárnych programov. (i) K 30.4.2003, pričom 3 projekty mali predĺženú dobu čerpania do 30.6.2003. (ii) Splnomocnenec pre Národný fond požiadal EK o predĺženie doby čerpania pre projekt 0016.01 Snina. (iii) V prípade projektu SR0103.02 Infraštruktúra pre rómske osady (8,3 mil. EUR) bola doba kontrahovania predĺžená o jeden rok, t.j. do 30.11.2004. (iv) Národný fond obdržal od EK ku dňu 31.10.2003 finančné prostriedky vo výške 21.369.144 EUR (vrátane príspevkov do komunitárnych programov). (v) Predbežná dohoda o 33 projektoch, FM ešte nie je podpísaná. Prameň: Ministerstvo financií SR, Národný fond, Úrad vlády SR.

PHARE. Projekty FM 2003 budú realizované v rokoch 2004-2006. V prípade súhlasu EK s navrhnutými projektmi a ich finančným zabezpečením, FM 2003 môže byť podpísané za začiatku roka 2004.

V roku 2003 sa realizujú projekty z Finančných memoránd 1999 – 2002 (viď Tabuľku č.23). U projektov z FM 1999 sa jedná o záverečné čerpanie prostriedkov u troch projektov, ktoré mali predĺženú dobu čerpania. Z pohľadu kontrahovania (uzatváranie zmlúv na základe verejného obstarávania) sa zatiaľ najúspešnejším javí FM 2000, z ktorého sa nakontrahovalo

<sup>255</sup> Uznesenie vlády SR č.486/2003 zo dňa 11.6.2003.



94% sumy alokovanej v rámci programu PHARE (bez komunitárnych programov). Z pohľadu čerpania prostriedkov FM 2000, však stav nie je uspokojivý, keď len 42% prostriedkov bolo čerpaných k októbru 2003, pričom dátum ukončenia čerpania koniec roka 2003. Opakuje sa situácia z FM 1999, keď Slovensko žiada Európsku komisiu o predĺženie doby čerpania niektorých projektov.

Najvýraznejšie sa problémy pri implementácii programu PHARE vyprofilovali pri realizácii FM 2001, keď predovšetkým kontrahovanie sa realizuje na poslednú chvíľu (k 31.10. bolo nakontrahovaných iba 22% z alokovanej čiastky, pričom koniec kontrahovania<sup>256</sup> je 30.11.2003). Vysoké riziko kontrahovania na poslednú chvíľu spočíva v skutočnosti, že v prípade výskytu problému a zrušenia výberového konania, nie je z časových dôvodov možné verejnú súťaž opakovať a tým môže Slovensko prísť o značnú časť prostriedkov vyčlenených v rámci FM 2001 nehovoriac o pravdepodobnej nerealizácii projektov, čo môže mať dopad na ďalšie projekty (viď Box č.4).

#### **Box č.4: Príklady problémových projektov PHARE**

*FM 2001 Národný program: Projekt SR0103.02 Infraštruktúra pre rómske osady (8,3 mil. EUR)*

Do projektu je zapojených 30 obcí a implementácia celého projektu je v značnom omeškaní z dôvodu nevysporiadaných vlastníckych vzťahov k pozemkom, neexistencii projektovej dokumentácie a neidentifikovania vlastníkov pozemkov, na ktorých sa má výstavba základnej infraštruktúry realizovať. Po dohode s EK sa predĺžila doba kontrahovania o jeden rok na tento projekt.

*FM 2001 Národný program: Projekt SR0107.05 Priemyselný park Rožňava (2,4 mil. EUR)*

Projekt bol zrušený v dôsledku nevysporiadaného vlastníctva pôdy a problému so spolufinancovaním na miestnej úrovni. Národný koordinátor zahraničnej pomoci predložil členom Spoločného monitorovacieho výboru PHARE návrhy na realokáciu prostriedkov na iné projekty. Otázna je schopnosť realizovať náhradné projekty načas.

*FM 2000 Národný program: Projekt SK0005 Posilnenie veterinárnych a fytoosanitárnych hraničných inšpekčných bodov*

Časové oneskorenie výstavby veterinárnych a fytoosanitárnych hraničných inšpekčných bodov (výstavba budov) spôsobilo problémy s uskladnením prístrojového vybavenia, ktorého tender bol uskutočnený načas a prístroje boli dodané. Problémom je zároveň záručná lehota, nakoľko táto plynie aj napriek tomu, že zariadenie nie je v prevádzke.

*FM 2001 Cezhraničná spolupráca Slovensko – Poľsko: Projekt SR0101.01 Preložka cesty I/59 - obchvat Podbiel (1,8 mil. EUR)*

Miestne referendum odmietlo realizáciu projektu, na základe ktorého obecné zastupiteľstvo následne odmietlo doplnok k tendrovej dokumentácii, čím nebude možné projekt realizovať. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácii SR pripravilo náhradný projekt (projekt opráv prihraničných úsekov ciest pri hranici s Poľskom) ako návrh na realokáciu. Otázna je schopnosť pripraviť a realizovať náhradný projekt načas.

*FM 2001 Cezhraničná spolupráca Slovensko – Maďarsko: Projekt SR0102.01 Výstavba cesty Plešivec (1,8 mil. EUR)*

V dôsledku nevysporiadaného vlastníctva pôdy nemožno vydať stavebné povolenie. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácii SR sa zaviazalo, že stavebné povolenie bude vydané najneskôr do polovice júla 2003. Dlhšie meškanie, resp. komplikácie zo strany súčasných majiteľov nehnuteľností môžu viesť k zrušeniu daného projektu.

Prameň: Úrad vlády SR.

V prípade FM 2002 sa situácia vyvíja oveľa pozitívnejšie, pričom už bolo nakontrahovaných 16,4 % z alokovanej čiastky a je veľký predpoklad, že do doby ukončenia kontrahovania (t.j. 30.11.2004) sa podarí nakontrahovať maximálnu čiastku alokovaných prostriedkov.

K pozitívnemu výsledku FM 2002 smeruje aj prijatie opatrenia na vypracovávanie náhradných projektov, ktoré sa použijú v prípade, že sa realizácia niektorého z projektov FM 2002 bude javiť ako problémová.

Najväčšími problémami v realizácii programu PHARE na Slovensku sú tieto oblasti:

<sup>256</sup> V prípade projektu SR0103.02 Infraštruktúra pre rómske osady (8,3 mil. EUR) bola doba kontrahovania predĺžená o jeden rok do 30.11.2004.

A) Programovanie – Nedostatočná medzirezortná a aj vnútrorezortná koordinácia má za následok časový sklz takmer vo všetkých činnostiach a zároveň ohrozuje kvalitu a efektívnosť procesu realizácie projektov. Často sú predkladané a schvaľované projekty s nezabezpečenými základnými podmienkami realizácie (najmä nevysporiadané vlastníctvo k stavebným pozemkom, chýbajúca projektová dokumentácia, nevydané územné a stavebné povolenia, nezabezpečené spolufinancovanie v dostatočnej výške). To spôsobuje, že projekty, ktorých realizácia je naplánovaná na dlhšie obdobie sú realizované v časovom strese, lebo čas určený na implementáciu projektov je vyplňaný aktivitami na riešenie problémov, ktoré mali byť vyriešené v procese programovania (alebo daný projekt nemal byť schválený). Tým sa negatívne ovplyvňuje dosahovanie programových cieľov prípadne vedie k alikvotnému zníženiu rozpočtu projektu a nedostatočnému čerpaniu alokovaných prostriedkov.

B) Kontrahovanie – Kontrahovanie (uzatváranie zmlúv na základe verejného obstarávania) sa často oneskoruje z viacerých dôvodov. Prvým je nedodržanie termínov predkladania tendrovej dokumentácie (technických špecifikácií a zadávacích podmienok) príjemcami pomoci. Predloženie týchto dokumentov je pritom nevyhnutným predpokladom pre vyhlásenie výberového konania. Druhým závažným dôvodom sú nedostatky v procese výberových konaní, spôsobené aj nekvalitnou legislatívou<sup>257</sup>, ktorá umožňuje vznik prietahov. V prípade výskytu problému a zrušenia výberového konania je často z časových dôvodov ťažké verejnú súťaž opakovať. Finančné prostriedky musia byť v takýchto prípadoch vrátené Európskej komisii ako nenakontrahované.

C) Administratívne zabezpečenie – Aj napriek stabilizácii inštitúcií, ktoré sú zodpovedné za implementovanie programu PHARE na Slovensku, príprava a zabezpečenie realizácie niektorých projektov je nedostatočná z dôvodu nedostatku administratívnych kapacít, čo môže mať za následok problémy v ich implementácii<sup>258</sup>. Okrem kvantitatívneho počtu pracovníkov, zvýšené finančné nároky na školenia a tréningy predstavuje vysoká fluktuácia pracovníkov, ktorá sa prejavuje aj následnej nízkej odbornej úrovni pracovníkov.

D) Monitorovanie a hodnotenie – Hlavným problémom je nedostatočné kvantitatívne a kvalitatívne vyjadrenie ukazovateľov dosahovania cieľov ešte v programovej fáze. Okrem toho nekvalitné administratívne zabezpečenie monitorovania a hodnotenia sa taktiež podieľa na neschopnosti vypracovať kvalitné a včasné monitorovacie správy (neúplné a nekompletné údaje, nedostatočná analýza problémov, ktoré sa počas implementácie vyskytujú, neschopnosť navrhnuť opatrenia na zlepšenie alebo odstránenie posunu v realizácii). Celkové problémy v tejto oblasti súvisia s nedobudovanosťou celého systému monitorovania hodnotenia.

### **Ispa**

Program ISPA je realizovaný od roku 2000 na podobnom základe ako program PHARE s tým rozdielom, že Finančné memorandum sa uzatvára na každý projekt zvlášť a projekty môže Slovensko na schvaľovanie Európskej komisii predkladať priebežne. Program ISPA financuje všetky environmentálne a dopravné infraštruktúrne projekty s minimálnym investičným nákladom 5 mil. EUR. Prípravu projektov (programovanie) zabezpečuje Ministerstvo životného prostredia SR a Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR v súlade

<sup>257</sup> Zákon č.263/1999 Z.z. o verejnom obstarávaní, ktorý bol novelizovaný koncom roka 2003.

<sup>258</sup> Napr. značný sklz a takmer neschopnosť realizovať Projekt FM 2001 SK0008.01 Podpora implementácie národného programu boja proti korupcii (5,5 mil. EUR) vzhľadom na to, že 3 z 5 pracovných miest na odbore boja proti korupcii neboli dlhodobo obsadené a odbor nebol pripravený prevziať všetky úlohy spojené s implementáciou projektu.

s prioritami stanovenými v Partnerstve pre vstup a Národnými stratégiami ISPA pre oblasti dopravy a životného prostredia. Jednotlivé projekty ISPA sú realizované prostredníctvom 3 implementačných agentúr: Implementačnou agentúrou environmentálnych investičných projektov Ministerstva životného prostredia, Železnicami Slovenskej republiky a Slovenskou správou ciest.

Proces programovania programu ISPA na Slovensku bol ukončený v júli 2003, keď bola projektovými návrhmi pokrytá celková alokácia prostriedkov programu ISPA pre Slovensko<sup>259</sup>. Z realizáciou už schválených projektov v sektore životného prostredia má však Slovensko značné problémy. Prvých päť projektov<sup>260</sup> v oblasti životného prostredia bolo odsúhlasených Európskou komisiou v roku 2000 v celkovej alokácii takmer 36,86 mil. EUR (príspevok ISPA). K 31.7.2003 však miera kontrahovania u troch z týchto projektov nedosahovala ani 2% z alokovanej čiastky (Nitra, Banská Bystrica a Komárno). Pri oneskorení plánu kontraktácie môže Európska komisia zrušiť jej záväzok spolufinancovať opatrenia ISPA v prípade, ak nedôjde k začatiu realizácie projektu (začiatok prác, vyhlásenie výberového konania na zhotoviteľa prác, prípadne iné významné pokroky identifikované konkrétne pre jednotlivé projekty do 2 rokov od podpisu finančného memoranda<sup>261</sup>. Európska komisia na žiadosť vlády SR predĺžila lehoty na začatie prác pre spomínané tri projekty. Toto predĺženie lehoty sa však udialo s veľkou kritikou zo strany Európskej komisie, pričom jej predstavitelia vyjadrili presvedčenie, že pristúpia k nekompromisnému uplatňovaniu pravidla o zrušení záväzku spolufinancovať projekt, ak nenastane výrazný pokrok<sup>262</sup>.

V roku 2001 boli podpísané finančné memorandá len k dvom projektom<sup>263</sup> v oblasti životného prostredia v celkovej alokácii ISPA 11,5 mil. EUR. Problémom prvých dvoch rokov implementácie programu ISPA bola snaha o komunikáciu pri príprave projektov pre oblasť životného prostredia s obcami ako konečnými prijímateľmi pomoci. Dlhé diskusie s obcami, spojené z nízkou informovanosťou v regiónoch spôsobilo, že obce neboli schopné samy iniciovať prípravu projektov, čo znamenalo značné omeškanie celého procesu a v konečnom dôsledku aj centralizáciu prípravy projektov na vodárenské spoločnosti (vzhľadom na to, že drvivá väčšina projektov je v oblasti vodného hospodárstva).

V roku 2002 boli podpísané finančné memorandá k 5-tim projektom<sup>264</sup>, ktorých celková alokácia z programu ISPA prevyšuje 57,3 mil. EUR. Okrem pozitíva značne veľkej miery alokácie prostriedkov, významným pozitívom bol fakt, že sa pripravil a schválil prvý projekt na východnom Slovensku (Zemplín). Do roku 2002 boli všetky projekty ISPA v oboch

---

<sup>259</sup> V sektore dopravy dňa 6.11.2002 Uznesením vlády SR č.1205/2002 k projektu „Modernizácia železničnej trate Trnava – Nové Mesto nad Váhom, úsek Trnava – Piešťany“ a v sektore životného prostredia dňa 2.7.2003 Uznesením vlády SR č.544/2003.

<sup>260</sup> Odborná pomoc pre prípravu environmentálnych projektov (2000 SK 16 P PA 001), Pravobrežná čistiareň odpadových vôd v Trenčíne (2000 SK 16 P PE 001), Rozšírenie čistiarene odpadových vôd mestskej aglomerácie v Nitre (2000 SK 16 P PE 002), Sústava odkanalizovania a čistenia odpadových vôd, Banská Bystrica (2000 SK 16 P PE 003) a Odkanalizovanie a čistenie odpadových vôd v meste Komárno (2000 SK 16 P PE 004).

<sup>261</sup> Článok 8 (2) Nariadenia ES o ISPA č.1267/99.

<sup>262</sup> Prameň: Trend, 27.11.2002 alebo Úrad vlády SR, Správa o pripravenosti SR na čerpanie predvstupových nástrojov, Kohézneho fondu a štrukturálnych fondov k 30. júnu 2003.

<sup>263</sup> Rekonštrukcia a rozšírenie čistiarene odpadových vôd vo Zvolene (2001 SK 16 P PE 005), Odkanalizovanie a čistenie odpadových vôd Martine a regiónu Dolný Turiec (2001 SK 16 P PE 007).

<sup>264</sup> Zásobovanie pitnou vodou a odkanalizovanie juhovýchodného Zemplína (2002 SK 16 P PE 008), Zlepšenie životného prostredia v oblasti Liptova (2002 SK 16 P PE 009), Čistiareň odpadových vôd a kanalizačný systém v Považskej Bystrici (2002 SK 16 P PE 010), Žilina - intenzifikácia čistiarene odpadových vôd a rozšírenie kanalizácie (2002 SK 16 P PE 011), Zabezpečenie zásobovania južnej časti okresu Veľký Krtíš pitnou vodou (2002 SK 16 P PE 012).

oblastiach (doprava i životné prostredie) výlučne programované pre západné a stredné Slovensko. V tomto začatom trende pokračovalo i programovanie v roku 2003, keď bolo Európskej komisii predložených 9 projektov<sup>265</sup>, z ktorých 3 budú realizované na východnom Slovensku, ak ich schváli Európska komisia. V programovaní sa zároveň urobila zmena cieľovania pomoci, keď boli projekty smerované iba na oblasť podpory Cieľa 1, t.j. bez Bratislavského kraja. Aj napriek tomu, značná časť prostriedkov je alokovaná na západné Slovensko (viď Tabuľku č.24).

V oblasti dopravy zatiaľ benefituje z programu ISPA iba Bratislavský kraj a západné Slovensko. Do roku 2002 bol realizovaný iba jeden cestný projekt<sup>266</sup>, na ktorý bolo alokovaných 27,15 mil. EUR z programu ISPA. V apríli 2002 bolo vládou SR rozhodnuté<sup>267</sup> o koncentrácii ostávajúcich alokovaných prostriedkov ISPA na výstavbu diaľničného obchvatu Popradu<sup>268</sup>, pričom celková alokácia na projekt presahuje 190 mil. EUR, z čoho 95,12 mil. EUR by mal spolufinancovať program ISPA. Vo februári 2003 bolo vládou SR podpísané finančné memorandum ešte na jednej projekt v oblasti dopravy a to na odbornú pomoc pri príprave 10 projektov dopravnej infraštruktúry<sup>269</sup>, ktorá má byť spolufinancovaná programom ISPA vo výške 1,65 mil. EUR.

<b>v mil. EUR</b>	<b>Celková alokácia z toho ISPA</b>	
Bratislavský kraj	0,0	0,0
Západné Slovensko	53,2	30,7
Východné Slovensko	51,5	29,5
Stredné Slovensko	12,0	9,0
Horizontálny dosah	7,4	5,6

Prameň: Úrad vlády SR.

V oblasti železničnej infraštruktúry boli v rokoch 2000-2002 podpísané finančné memorandá na tri projekty<sup>270</sup> v celkovej alokácií 261,8 mil. EUR, z čoho príspevok ISPA predstavuje takmer 143,8 mil. EUR. Všetky tri projekty sú realizované na západnom Slovensku.

Oblasti problémov pri implementácii programu ISPA na Slovensku sú takmer totožné ako v prípade programu PHARE:

A) Administratívne zabezpečenie – Nedostatočné personálne a finančné zabezpečenie implementačných agentúr a ostatných zúčastnených aktérov v procese implementácie, častá fluktuácia pracovníkov. Zároveň pretrváva nízka odborná pripravenosť konečných prijímateľov pomoci v oblasti životného prostredia (obce a mestá, vodárenské spoločnosti).

B) Informovanosť – Nízka informovanosť konečných príjemcov, predovšetkým v regiónoch ako aj nedostatky pri príprave metodických príručiek<sup>271</sup> a pokynov.

<sup>265</sup> Odborná pomoc pre prípravu projektov Kohézneho fondu v oblasti vodného sektora, Systém odkanalizovania a čistenia odpadových vôd v meste Humenné a v regióne Horný Zemplín, Čistiareň a kanalizácia v trnavskom regióne, Systém odkanalizovania a čistenia odpadových vôd v meste Šaľa a priľahlom regióne, Košice – kanalizácia a čistenie odpadových vôd, Modernizácia teplárne v Žiline, Odborná pomoc pre prípravu prioritných protipovodňových opatrení v SR, Piešťany - rekonštrukcia kanalizácie a čistiarne odpadových vôd, Dostavba čistiarne odpadových vôd Poprad – Matejovce.

<sup>266</sup> Výstavba diaľnice D61, úsek Viedenská cesta - Prístavný most, Bratislava.

<sup>267</sup> Uznesenie vlády SR č.360/2002 zo dňa 10.4.2002.

<sup>268</sup> Výstavba diaľnice D1, úsek Mengusovce – Jánovce.

<sup>269</sup> Uznesenie vlády SR č.122/2003 z 13.2.2003.

<sup>270</sup> Modernizácia železničnej trate Bratislava - Trnava (časť Bratislava Rača – Šenkvice), Modernizácia železničnej trate Šenkvice - Cífer and staníc Rača – Trnava, Modernizácia železničnej trate Trnava - Nové Mesto nad Váhom (časť Trnava – Piešťany).

<sup>271</sup> Napr. Pokyny pre hospodárenie s finančnými prostriedkami pri realizácii programu ISPA v SR, upravujúce finančné riadenie programu ISPA, boli prijaté Uznesením vlády SR č.1114/2001 až 28.11.2001.

C) Kontrahovanie – Proces kontrahovania je v mnohých prípadoch oneskorený z dôvodu nedodržovania termínov predkladania tendrovej dokumentácie (technických špecifikácií a zadávacích podmienok) príjemcami pomoci. Určitý vplyv na meškanie realizácie projektov má doterajší systém rozhodovania, keď Delegácia EK má právo schvaľovať všetky dôležité kroky počas verejného obstarávania a uzatvárania zmlúv, pričom napr. schválenie tendrovej dokumentácie na stavebné práce trvá v priemere 6 mesiacov<sup>272</sup>. Na proces kontrahovania i následnej implementácie projektu má zároveň negatívny vplyv nedostatočná príprava projektovej dokumentácie ešte vo fáze programovania, keď implementáciu projektov brzdia rôzne prekážky súvisiace napríklad s vysporiadovaním vlastníctva k nehnuteľnostiam a s tým súvisiacim problémom vydávania územných a stavebných povolení.

D) Zmena legislatívneho rámca v priebehu prípravy a realizácie projektov ako aj transformácia podnikov vodární a kanalizácií na akciové spoločnosti, ktorá prebiehala v období 2001-2003 výrazne spomalila proces implementácie projektov ISPA - životné prostredie.

### **Sapard**

Hlavným cieľom programu SAPARD je napomôcť kandidátskym krajinám pripraviť sa na ich participáciu na Spoločnej poľnohospodárskej politike EÚ a na spoločný trh EÚ. Charakter realizácie tohto programu je jedinečným v histórii Európskej únie v oblasti poskytovania vonkajšej pomoci EÚ z hľadiska toho, že je plne decentralizovaný, t.j. hlavnú zodpovednosť za jeho riadenie nesie kandidátska krajina. Program SAPARD pre Slovensko schválila Európska komisia dňa 24. októbra 2000. Hlavným programovým dokumentom je Plán rozvoja poľnohospodárstva a vidieka SR schválený vládou SR a Európskou komisiou. Na základe tohto plánu sa podpora v rámci programu SAPARD na roky 2000-2006 na Slovensku koncentruje na 9 opatrení<sup>273</sup>. Riadiacim a implementačným orgánom pre program SAPARD je Agentúra SAPARD zriadená pod Ministerstvom pôdohospodárstva SR.

Vzhľadom na úplnú decentralizáciu programu, spusteniu programu predchádzala povinnosť zodpovedných orgánov splniť podmienky a požiadavky Európskej komisie pre riadenie a implementáciu programu SAPARD. Tieto podmienky Slovensko splnilo až v apríli 2002, keď Európska komisia udelila<sup>274</sup> akreditáciu Agentúre SAPARD a útvaru Národného fondu na riadenie predvstupového programu SAPARD. Súčasne boli akreditované prvé opatrenia (č.1, 2, 4.A, 5, 7), na základe ktorých začala Agentúra SAPARD s realizáciou výziev na predkladanie projektov. Oneskorenie spustenia programu SAPARD sa udialo aj v iných kandidátskych krajinách a vzhľadom na nízku úroveň kontrahovania a čerpania finančných prostriedkov z programu SAPARD v rámci jednotlivých kandidátskych krajín pristúpila<sup>275</sup> Európska komisia k prehodnoteniu konečných termínov čerpania finančných prostriedkov, keď predĺžila termíny čerpania pomoci v jednotlivých ročných finančných dohodách<sup>276</sup>.

<sup>272</sup> Prameň: Úrad vlády SR.

<sup>273</sup> 1. Investície do poľnohospodárskych podnikov; 2. Zlepšenie spracovania a predajnosti poľnohospodárskych a rybích výrobkov; 3. Podpora zakladania odbytových organizácií výrobcov; 4. Diverzifikačné činnosti vo vidieckom priestore (4.A neinfraštruktúrne investície, 4.B infraštruktúrne investície neprinášajúce podstatnejšie výnosy); 5. Lesné hospodárstvo; 6. Poľnohospodárske výrobné postupy smerujúce k ochrane životného prostredia a krajiny; 7. Pozemkové úpravy; 8. Rozvoj ľudských zdrojov; 9. Technická pomoc.

<sup>274</sup> Dňa 15. apríla 2002.

<sup>275</sup> Na základe Nariadenia (EC) č.188/2003 z 29.1.2003.

<sup>276</sup> Alokované prostriedky Ročnej finančnej dohody 2000 musia byť vyčerpané do konca roku 2004, z Ročnej finančnej dohody 2001 do konca roku 2005, z Ročnej finančnej dohody 2002 a Ročnej finančnej dohody 2003 do konca roku 2006.

Prvé projekty začala prijímať Agentúra SAPARD v máji a v júni 2002. K 30.6.2003 realizovala Agentúra SAPARD 7 výziev na predkladanie projektov, pričom obdržala 455 žiadostí o poskytnutie finančnej pomoci z prostriedkov programu SAPARD, z ktorých bolo 182 k uvedenému dátumu schválených. Celková alokácia predložených žiadostí dosahovala 22,7 mil. EUR, čo predstavuje 43% disponibilných zdrojov alokovaných v rámci ročných finančných dohôdách pre roky 2000 a 2001. Proces predkladania žiadostí sa však značne akceleroval získaním akreditácie<sup>277</sup> na ostatné opatrenia, kde predovšetkým na opatrenie 4.B bolo podaných veľmi veľké množstvo projektov a muselo byť prijímanie žiadostí na toto opatrenie pozastavené. Na základe veľkého záujmu o opatrenie č. 4b Agentúra SAPARD požiadala na Monitorovacom výbore pre program SAPARD o presun finančných zdrojov s účelom posilnenia opatrenia č. 4b. Monitorovacím výborom bolo schválené navýšenie disponibilných finančných prostriedkov v rámci uvedeného opatrenia o 31% za rok 2000 a o 21% za rok 2001.

Hlavnými problémami programu SAPARD sa javia:

A) Programovanie – Ako sa ukázalo, finančná alokácia na jednotlivé opatrenia nebola správna, čo svedčí o nekvalitnej analýze potrieb v rámci Plánu rozvoja poľnohospodárstva a vidieka (veľký nápor žiadostí v rámci opatrenia 4.B a malý záujem o niektoré opatrenia napr. č.1). Zároveň stanovené obmedzené geografické alokácie, ktoré sa zmenili v júli 2002, odradili na začiatku viacerých záujemcov.

B) Spolufinancovanie – Značne kapitálovo poddimenzovaný sektor pôdohospodárstva, kde väčšina podnikov hospodári so stratou, čo spôsobuje mnohým žiadateľom problémy na alokovanie vlastných zdrojov na prvotné financovanie projektov. To súvisí aj so sťaženým prístupom podnikateľov v oblasti pôdohospodárstva k úverom. Aj napriek 100% financovaniu niektorých opatrení, ktorých konečným prijímateľom pomoci môžu byť obce, nutnosť zaplataenia DPH z obstaraných tovarov a služieb znemožňuje hlavne malým obciam zapojiť sa do programu SAPARD:

C) Informovanosť – Hlavne v prvotných fázach implementácie programu bola evidentná nízka informovanosť príjemcov podpory o programe a spôsoboch podávania žiadostí o podporu. Značná zložitosť uchádzania sa o podporu demotivovala mnohých záujemcov avšak na druhej strane pomohla vytvoriť sektor poradenských firiem zaoberajúcich sa vypracovávaním projektov, čo vytvára dobrú perspektívu pre využívanie omnoho väčších objemov pomoci v rámci štrukturálnych fondov EÚ.

D) Problém koordinácie – Mnoho poľnohospodárov sa ani nesnažilo vyvíjať iniciatívu k programu SAPARD vzhľadom na dotačnú podporu Ministerstva pôdohospodárstva SR, kde je proces získania dotácie jednoduchší v porovnaní s programom SAPARD.

### **Diskusia o charaktere regionálnej politiky na Slovensku**

Aj napriek pozitívnemu vplyvu prípravy Slovenska na regionálnu politiku EÚ na odbornú i verejnú diskusiu o regionálnom rozvoji a regionálnej politike, ako aj na inštitucionalizáciu<sup>278</sup> regionálneho rozvoja a politiky, postavenie regionálnej politiky vo vzťahu k iným

<sup>277</sup> Národná akreditácia na opatrenia č. 3, 4b, 6, 8 a 9 bola udelená NF SR 25.3.2003 a koncom apríla bola udelená aj akreditácia EK.

<sup>278</sup> Vytvorenie MVRR SR a prijatie legislatívy.

hospodárskym politikám je marginalizované. Prevláda sektorový a nekoordinovaný prístup k riešeniu problémov regiónov. Charakter prijímaných reforiem (napr. reforma daňového systému, sociálneho systému) obmedzuje nástroje regionálnej politiky<sup>279</sup>. Aj keď to vláda nedeklarovala, opatrenia predovšetkým vo fiškálnej, investičnej, sociálnej politike a politike trhu práce smerujú k vytvoreniu systému vyrovnávania regionálnych disparít na základe neoklasického modelu, keď rozdiely na trhu práce (rozdiely v nákladoch práce) by mali byť faktorom na vyrovnávanie disparít za predpokladu, že pracovný trh bude flexibilný a kapitál bude alokovaný tam, kde dosiahne vyšší zisk, t.j. do zaostalých regiónov s nízkymi mzdami.

Tvorba regionálnej politiky na Slovensku sa na národnej úrovni obmedzila na prípravu na štrukturálne fondy a kohézny fond EÚ. Zároveň sa jej tvorba dostáva do úzkeho okruhu pracovníkov štátnej správy, šéfov samosprávy a prizvaných jednotlivcov významnejších inštitúcií, spravidla podnikateľského charakteru<sup>280</sup>. Potvrďuje to proces decentralizácie verejnej správy, keď rozhodujúce kompetencie v oblasti regionálneho rozvoja boli delegované na VÚC už v prvej fáze, ale meškajúca finančná decentralizácia neumožňuje Vyšším územným celkom realizovať vlastnú regionálnu politiku kvôli nedostatku finančných prostriedkov a tak sú VÚC nútené v oblasti regionálneho iba participovať na projektoch v rámci predvstupových fondov EÚ a taktiež svoje vlastné stratégie rozvoja v konečnom dôsledku iba prispôbovali NRP, aby mali šancu sa uchádzať vo všetkých oblastiach podpory zo štrukturálnych fondov EÚ.

Národný rozvojový plán bol vypracovaný „kabinetným“ spôsobom a širšia verejnosť mala značne obmedzenú možnosť vyjadriť počas jeho tvorby k jeho obsahu. Príliš všeobecná definícia priorít a stratégie<sup>281</sup> v rámci NRP neindikuje koncentráciu pomoci na problémové oblasti, čo v prípade použitia prostriedkov všeobecne a plošne môže regionálnemu rozvoju na Slovensku poškodiť ako pomôcť. Európska komisia v rámci prvého kola rokovaní o CSF požadovala bližšiu špecifikáciu priorít a opatrení a zároveň žiadala zapracovať do CSF informáciu o rozvojových póloch.

Otázkou vhodnej stratégie pre rozvoj regiónov Slovenska sa okrem NRP zaoberala aj Svetová banka<sup>282</sup>. Na rozdiel od NRP experti Svetovej banky odporúčajú podporovať rozvoj obmedzeného počtu rastových centier (Bratislavu nevynímajúc), kde sú externé efekty najväčšie a investície by mali byť smerované do ľudského kapitálu a produktívnej verejnej infraštruktúry, predovšetkým dopravnej. Tieto investície je dôležité realizovať aj za vedomia, že regionálne disparity v prvej fáze porastú. Zároveň je potrebné podporovať rozširovanie konvergenčného procesu do ostatných regiónov prostredníctvom trhu práce.

Štúdia<sup>283</sup> SAV identifikuje tri stratégie rozvoja a odporúča pre realizáciu regionálnej politiky rastovo(koncentračne)-egalizačnú stratégiu. Táto stratégia by sa podľa expertov SAV mala v prvej fáze zamerať na rastovú stratégiu, t.j. podporiť a udržať v raste regionálne centrá (rozvinuté aglomerácie). V druhej fáze je dôležité vytvoriť adekvátny mechanizmus redistribúcie prostriedkov z rastových regiónov a centier do zaostávajúcich regiónov.

---

<sup>279</sup> Schválenie rovnej dane bez možnosti uplatňovania regionálnej diferenciácie daňovej sadzby vylučuje jeden zo základných nástrojov regionálnej politiky.

<sup>280</sup> Tóth (2003).

<sup>281</sup> „Hlavným zámerom stratégie je vytváranie rovnakých možností v rôznych regiónoch a sídlach s dôrazom na zamestnanosť, vzdelávanie a sociálne služby“ alebo „Základnou prioritou stratégie je zvýšenie ekonomickej výkonnosti a konkurencieschopnosti ekonomických subjektov pri rešpektovaní podmienok trvalo udržateľného rozvoja.“ NRP (2003).

<sup>282</sup> Svetová banka (2002).

<sup>283</sup> Koncentračný scenár, egalizačný scenár, koncentračno-egalizačný scenár. Prameň: SAV (2003).

Vytvorením zdrojov pre verejnú sféru v prvej fáze sa potom dá realizovať egalizačná stratégia v druhej fáze. Aj v rámci druhej fázy by nositeľmi rozvoja zaostlých regiónov mali byť mestské centrá. Hlavnými faktormi rozvoja regiónov majú byť využitie produkčného potenciálu regiónou, zvyšovanie inovačnej kapacity regiónov, kultivácia ľudského kapitálu a efektívne využívanie pracovných síl a zlepšenie dostupnosti regiónov výstavbou infraštruktúry. Naproti tomu Vidiecky parlament (VIPA) vyjadril svoj nesúhlas<sup>284</sup> s týmito stratégiami a v liste adresovanom podpredsedovi vlády SR vyjadril svoje rozhorčenie nad snahami smerujúcimi ku kráteniu alebo úplnému vypusteniu podpory pre vidiek.

Pri akomkoľvek scenári, súčasná tvorba HDP na Slovensku je na veľmi nízkej úrovni a vyrovnávanie sociálno-ekonomickej úrovne slovenských regiónov k priemeru krajín EÚ bude dlhodobý proces. Je zrejmé, že po vstupe SR do EÚ v podmienkach ešte výraznejšie liberalizovaných trhových vzťahov proces koncentrácie ekonomických aktivít bude pokračovať a aglomerácie budú nositeľmi ekonomického rastu v SR<sup>285</sup>. To spôsobí prehĺbenie regionálnych disparít na Slovensku. Podobný vývoj však zaznamenali aj kohézne krajiny<sup>286</sup>, keď okrem Portugalska sa im vnútroregionálne disparity nepodarilo znížiť, hoci konvergovali na národnej úrovni k priemeru členských krajín EÚ. Empirické skúsenosti z týchto krajín ukazujú, že efekt štrukturálnych fondov na mieru disparít je veľmi malý a konvergencia na národnej úrovni je dosahovaná vďaka iným okolnostiam. Ako výrazne pozitívum štrukturálnych fondov je prezentovaný ich vplyv na efektivitu verejnej správy, keď proces a systém evaluácie zefektívnil mýňanie peňazí verejnej správy. Vo väčšine krajín, ktoré postupne pristupovali k EÚ a implementovali regionálnu politiku EÚ, pred ich vstupom do EÚ existoval systém, keď parlament vždy iba kontroloval, či boli peniaze mýňané v súlade so zákonmi a nie, či boli minuté efektívne.

Ako hlavné faktory konvergenie kohéznych krajín na národnej úrovni sú považované stabilné makroekonomické prostredie a realizácia štrukturálnych reforiem, flexibilný trh práce, spojenie budovania infraštruktúry s prílevom zahraničných investícií a ich lokalizáciou a v prípade Írska aj fakt, že malá krajina by mala byť čo najotvorenejšia. Argumentom proti enormným výdavkom na dopravnú infraštruktúru je empirická skúsenosť niektorých európskych regiónov, kde síce výdavky na dopravnú infraštruktúru pomohli aj zaostalým regiónom, ale na druhej strane umožnili bohatým regiónom rýchlejšie prenikať na nové trhy. Z toho vyplýva nutnosť koncentrácie opatrení regionálnej politiky s cieľom nielen vybudovať infraštruktúru, ale aj podporiť alebo ochrániť podnikateľský sektor v zaostalom regióne.

## **Záver a odporúčania**

Slovensko sa dostalo do záverečnej fázy prípravy na regionálnu politiku EÚ, od ktorej realizácie na Slovensku ľudia vo všetkých regiónoch očakávajú zvýšenie svojej životnej úrovne. Prostredníctvom regionálnej politiky a decentralizácie verejnej správy mnohí občania zároveň očakávajú prinávratenie ich práva participovať na tvorbe politík ako ich základného občianskeho práva v demokratickej spoločnosti. Práve príprava Slovenska na čerpanie štrukturálnych fondov a kohézneho fondu EÚ iniciovala vznik „novodobej“ regionálnej politiky<sup>287</sup> na Slovensku, ktorá (ak sa k nej bude pristupovať zodpovedne) sa môže stať kľúčovou politikou po vstupe Slovenska do Európskej únie.

---

<sup>284</sup> Vid' SME, 30.9.2003.

<sup>285</sup> Tvrdoň (2002).

<sup>286</sup> Benč (2002).

<sup>287</sup> Aspoň z rastúceho množstva odborných publikácií týkajúcich sa regionálneho rozvoja a regionálnej politiky tak usudzujeme.



Samotná príprava na regionálnu politiku EÚ priniesla mnoho sklamaní ale i mnoho pozitívneho a poučného. Prvotná fáza prípravy v období 1998-2000 sa dá charakterizovať ako fáza prehnaneho optimizmu a veľkých očakávaní. Vidina získania externých zdrojov značného rozsahu na rozvoj Slovenska a optimizmus zo začatia procesu vstupovania Slovenska do EÚ vytvorili dojem jednoduchosti implementácie regionálnej politiky EÚ na Slovensku a určité podcenenie procesu prípravy. Problémy s čerpaním predvstupových fondov a hlbšie oboznámenie sa z problematikou štrukturálnych a kohézneho fondu v období rokov 2001-2002 vyvolali na začiatku roka 2003 značné obavy<sup>288</sup> o schopnosť Slovenska čerpať povstupovú pomoc EÚ hneď po vstupe Slovenska do EÚ. Tieto obavy viedli k výraznej intenzifikácii všetkých činností zameraných na prípravu Slovenska na regionálnu politiku EÚ a koncom roka 2003 sa dá konštatovať, že Slovensko aj napriek mnohým pretrvávajúcim nedostatkom bude schopné čerpať v období 2004-2006 prostriedky z povstupových fondov<sup>289</sup> EÚ.

Aj napriek výraznému pokroku v roku 2003 prejavujúcim sa napr. zlepšením koordinácie zodpovedných ministerstiev, zlepšením využívania predvstupových fondov, zvýšením administratívnych kapacít, vytváraním zásobníkov projektov k jednotlivým operačným programom a prípravou náhradných projektov, existuje mnoho problémových oblastí, ktoré predstavujú riziko nedostatočného a neefektívneho využívania povstupovej pomoci EÚ na Slovensku v rokoch 2004-2006. Aj napriek naplneniu administratívnych kapacít, kvalita týchto ľudských zdrojov na zodpovedných inštitúciách je priemere nízka, čo si vyžaduje množstvo školení a tréningov náročných na čas. Pretrváva nízka informovanosť o procese čerpania a prípravy projektov pre štrukturálne fondy, hoci bol zaznamenaný pokrok aj v tejto oblasti. Veľkým otáznikom je absorpčná kapacita jednotlivých regiónov a ich schopnosť tvoriť a realizovať jednotlivé projekty. Značné komplikácie pri realizácii projektov budú pretrvávať v oblasti kontrahovania vzhľadom na časový stres prípravy projektov a nedostatočné programovanie ako aj problémy Slovenska v oblasti vysporiadovania vlastníctva k nehnuteľnostiam.

Existuje predpoklad, že problémy pretrvávajúce pri čerpaní predvstupových fondov budú ešte určitú dobu pretrvávať aj v prípade čerpania štrukturálnych fondov EÚ. Aj napriek mnohým nedostatkom, predvstupové fondy EÚ sú značným prínosom pre Slovensko nielen tým, že priniesli externé financie na rozvoj viacerých oblastí, ale aj tým, že priniesli mnoho nových postupov zefektívňujúcich činnosť vo viacerých oblastiach, či to už je tvorba politík, fungovanie verejnej správy a pod. Ich regionálna alokácia ako aj ich zameranie (budovanie inštitúcií) výraznejšie nepomohli zaostávajúcim regiónom na Slovensku. To nebolo ich primárnym cieľom aj napriek tomu, že významná časť prostriedkov z predvstupových fondov je alokovaná na oblasti priamo alebo nepriamo súvisiace s regionálnym rozvojom.

Z pohľadu regionálnych disparít na Slovensku, existuje rozdielna interpretácia ich veľkosti, naliehavosti a spôsobov ich riešenia<sup>290</sup>. Je pravda, že v porovnaní s inými európskymi krajinami nie sú regionálne disparity na Slovensku veľké, ale momentálne rozvojové predpoklady Bratislavy a západného Slovenska vyvolávajú tlak na zvyšovanie disparít medzi

---

<sup>288</sup> Vid' napr. SME, 9.9.2003.

<sup>289</sup> Pozitívne sa o pokroku Slovenska v oblasti regionálnej politiky na konci roku 2003 vyjadrili viacerí predstavitelia Európskej komisie, napr. Sue Birdová, koordinátorka štrukturálnych fondov pre Slovensko. Prameň: Hospodárske noviny, 27.10.2003. Zároveň v poslednej hodnotiacej správe EK o príprave Slovenska na vstup do EÚ bola kapitola č.21 presunutá z „červenej skupiny“ najproblémovnejších kapitol do oranžovej.

<sup>290</sup> Vid' na jednej strane NRP (2003) alebo SAV (2003) a Svetová banka (2002).

nimi a zbytkom Slovenska. Najväčšou regionálnou disparitou je disparita v miere nezamestnanosti. Neflexibilný systém miezd a trhu práce ako aj nízka mobilita obyvateľstva na jednej strane dlhodobo konzervuje vysokú nezamestnanosť v niektorých regiónoch Slovenska, na druhej strane však relatívne egalizuje úroveň príjmov. V poslednej dobe je však zrejmý trend roztvárania sa „príjmových nožníc“ a počet ľudí padajúcich pod hranicu chudoby narastá. Ďalším negatívnym trendom je prehlbovanie disparít medzi mestom a vidiekom. Realizácia scenára rozvojových pólů túto disparitu v krátko a strednodobom období ešte zväčší. Smerovanie pomoci zo štrukturálnych fondov a kritéria pre realizáciu projektov pravdepodobne tak isto podporia tendenciu zväčšovania disparít medzi vidiekom a mestskými aglomeráciami.

Odporúčania v krátkodobom horizonte (roky 2004-2006):

1. Zamerať sa na efektívne využívanie predvstupových fondov a využiť čo najvyššie možné percento z alokovaných prostriedkov vzhľadom na to, že už poznáme postupy čerpania predvstupových fondov ako aj naše nedostatky a ich odstránením sme určite schopní získať viac financií ako zo štrukturálnych fondov pri ich prvotnej implementácii na Slovensku.
2. Zabezpečiť informovanosť a transparentnosť procesov. Informovanosť vo vzťahu k prijímateľom pomoci je základným predpokladom tvorby kvalitných projektov a zároveň spätná informovanosť tvorcov politík o potrebách regiónov ako aj dopadoch realizovaných opatrení je životne dôležitá pre tvorbu adekvátnych politík. Vytvorenie dobrého informačného systému je nevyhnutným predpokladom pre efektívne čerpanie pomoci EÚ. Transparentnosť s týmto veľmi úzko súvisí, lebo bez dôvery vo vytvorený systém (hlavne v oblasti realizácie tendrov a výberu projektov) bude zložité vyžadovať aktívnu participáciu všetkých aktérov.
3. Čo najskôr iniciovať širokú odbornú (i verejnú) diskusiu s cieľom identifikácie potrieb regiónov, získania širokého konsenzu a námetov na riešenie problémov v regiónoch pre následnú prípravu programových dokumentov na ďalšie programové obdobie (2007-2013) s ohľadom na doterajšie skúsenosti z programovania.
4. Zlepšiť koordináciu zodpovedných inštitúcií a ich činnosti v rámci implementácie predvstupových i povstupových fondov EÚ.
5. Sústrediť činnosti na odstraňovanie identifikovaných nedostatkov v príprave na čerpanie povstupovej pomoci EÚ s cieľom zvládnutia implementovania štrukturálnych a kohézneho fondu EÚ v strednodobom období, t.j. vytvoriť predpoklady pre efektívne čerpanie štrukturálnych fondov a kohézneho fondu v programovom období 2007-2013.
6. Podporovať vytváranie partnerstiev na všetkých úrovniach a predovšetkým hľadať široký konsenzus na spôsoby riešenia problémov, čo je základným faktorom úspešnosti. Príkladov úspešných partnerstiev je veľa, hlavne na regionálnej úrovni. Problém vo vytváraní partnerstiev spočíva predovšetkým na vertikálnej úrovni, keď mnohokrát absentuje na vyšších úrovniach ochota počúvať názory „zdola“.
7. Ukončiť čo najskôr decentralizáciu verejnej správy (predovšetkým finančnú decentralizáciu) vzhľadom na to, že verejná správa je významným faktorom regionálneho rozvoja a zdĺhavý proces presunu kompetencií a zodpovednosti značne komplikuje situáciu jednak vo využívaní pomoci EÚ a hlavne v oblasti iniciovania regionálneho rozvoja.

Odporúčania v strednodobom a dlhodobom horizonte:

1. Iniciovať celospoločenskú diskusiu na Slovensku o charaktere štátu z pohľadu regionálneho rozvoja a jej záverom prispôbiť charakter hospodárskych politík a regionálnej politiky s ohľadom na kvantitatívne (hospodársky rast) a kvalitatívne (kvalita života) faktory.

Táto téma je politicky veľmi citlivá<sup>291</sup>, ale nájdenie konsenzu u väčšiny populácie zvýši účinnosť politík a umožní koncentrovať podporu na najdôležitejšie oblasti rozvoja spoločnosti.

2. Pre dosiahnutie cieľov rozvoja je dôležité koordinovať hospodárske politiky a určiť ich jednotlivé kompetencie. Z pohľadu regionálneho rozvoja bude dôležité aký charakter bude mať regionálna politika a aké bude mať postavenie v rámci iných hospodárskych politík. Práve regionálna politika môže po vstupe Slovenska do EÚ a obmedzení nástrojov iných hospodárskych politík (vzdanie sa kompetencií v prospech EÚ, napr. menová, obchodná, čiastočne fiškálna politika a i.) hrať kľúčovú úlohu pri ďalšom rozvoji Slovenska. Regionálna politika by mala koncentrovať jednotlivé nástroje na podporu rozvoja regiónov, ktoré sú momentálne rozptýlené na viacerých rezortoch.

3. Zvládnuť celý proces implementácie regionálnej politiky EÚ s cieľom maximálneho využívania povstupovej pomoci EÚ a ich efektívnej a zmysluplnej alokácii, čo predpokladá predovšetkým zapojenie všetkých aktérov regionálneho rozvoja do tvorby a realizácie regionálnej politiky vo všetkých fázach.

4. Aktívne sa zapájať do tvorby regionálnej politiky EÚ, čo si vyžaduje vybudovanie kvalitného odborného zázemia počnúc vzdelávacím systémom až po praktické uplatňovanie regionálnej politiky v praxi.

## Prílohy

### Príloha č.1: Štatistické tabuľky

Tabuľka č.I.: Očakávané výhody z členstva v EÚ podľa názorov respondentov v rokoch 1995 až 2003 (v %)

	1995	1999	2000	2001	2002	2002	2003
celkový hospodársky rozvoj SR	30	43	41	39	39	38	32
posilnenie medzinárodného postavenia SR	32	33	23	25	26	28	26
finančná pomoc zo strany krajín EÚ	-	-	23	22	23	22	24
možnosť pracovať v niektorej krajine EÚ	14	17	17	16	19	19	23
nové pracovné príležitosti v SR	11	14	22	21	20	21	23
rozvoj cestovného ruchu	16	12	8	8	8	9	16
zvýšenie životnej úrovne obyvateľov SR	13	21	21	18	17	11	14
záruka ochrany ľudských práv a slobôd	-	-	13	10	15	12	11
rozšírenie možností vyvážať naše výrobky na trh krajín EÚ	20	24	14	21	11	10	10
zladenie právneho systému SR s právnym systémom EÚ	12	10	10	11	12	9	10
posilnenie demokratických princípov štátu	-	-	9	9	10	10	8
zapojenie SR do budovania nových európskych inštitúcií	14	20	7	8	5	8	6
záruka ochrany práv národnostných menšín	-	-	5	5	5	4	4

Poznámka: Vzhľadom na možnosť maximálne troch odpovedí súčet percent prevyšuje 100.

Prameň: Ústav pre výskum verejnej mienky pri ŠÚ SR.

Tabuľka č.II.: Slovensko 1960-2000

<sup>291</sup> Žiadny politik asi neurobí vyhlásenie, že chce aby sa ľudia odsťahovali z vidieka do miest s cieľom podporiť hospodársky rast, hoci momentálne realizované politiky majú taký dopad, že predovšetkým mladí ľudia odchádzajú z vidieka do miest.

	1960	1970	1980	1990	2000	
Obyvateľstvo – stredný stav	tis. osôb	3 994	4 528	4 984	5 298	5 401
Veková štruktúra obyvateľov						
0 – 14	%	31,6	27,3	26,1	25,0	19,2
15 – 64	%	61,4	63,5	63,5	64,6	69,3
65 a viac	%	7,0	9,2	10,4	10,4	11,5
Prirodzený prírastok na 1 000 obyvateľov	‰	14,2	8,5	8,9	4,8	0,4
Podiel pracujúcich vo vybraných odvetviach						
- poľnohospodárstvo	%	33,7	22,9	14,5	12,0	6,3
- priemysel	%	26,6	31,3	33,6	33,1	27,4
- stavebníctvo	%	8,8	9,4	10,4	10,2	6,8
- služby		30,9	36,4	41,5	44,7	59,5

Prameň: Štatistický úrad SR.

Tabuľka č.III: Top odvetvia priemyslu v krajoch (nad 5%)

	Bratislavský	Trnavský	Trenčiansky	Nitriansky	Žilinský	Banskobystrický	Prešovský	Košický
Výroba, rozvod elektriny, plynu a pary	35,46				19,76			13,38
Výroba motorových vozidiel	27,09	8,49						
Výroba koksu a ropných produktov	15,77							
Výroba potravín	5,00	15,00	10,54	23,99	8,85	17,98	18,76	6,06
Výroba chemických výrobkov		12,46	5,96	15,70			12,59	
Výroba telekomunikačných zariadení		10,95			6,11			
Výroba kovových výrobkov		7,46	6,59					
Výroba strojov		7,30	11,27		10,53	6,74	7,45	
Ťažba ropy a plynu		5,01						
Odevná výroba			5,59					
Výroba z gumy a plastov			21,41				11,50	
Výroba nekovových minerálnych výrobkov			6,45	5,06		10,33		
Výroba elektrických strojov			11,46	16,63				7,11
Výroba celulózy a papierenských výrobkov				8,25	18,38			
Drevárska výroba						5,83	7,62	
Výroba kovov						31,42		48,36
Výroba a rozvod vody						5,19		
Výroba ostatných dopravných zariadení							7,52	

Poznámka: Podiel ekonomických činností na hrubom obrate v %.

Prameň: Štatistický úrad SR.

Tabuľka č.IV: Byty a nevybavené vklady do katastra nehnuteľností.

Kraj, SR	Rozostava	Dokončen	Nevybave	Nevybavené	Nevybavené	Doba najstaršie
----------	-----------	----------	----------	------------	------------	-----------------

	né byty k 31.12.20 01	é byty v roku 2001	né návrhy k 31.12.2001	návrhy na vklad k 31.12.2002	návrhy v lehote 30 dní	nevybaveného návrhu na vklad (mesiace)
SR spolu	45 905	10 321	53 938	29 359	8 215	17
Bratislavský	7 435	1 911	18 642	8 263	4 476	17
Trnavský	6 549	1 534	3 772	2 281	216	1,5
Trenčiansky	4 638	940	6 744	4 814	2 709	10
Nitriansky	4 073	976	4 589	2 642	0	1
Žilinský	5 936	993	5 172	2 946	566	4
Banskobystric ký	5 154	662	6 970	2 680	162	2
Prešovský	6 785	1 171	5 236	2 939	86	2
Košický	5 335	731	2 813	2 794	0	1

Prameň: Úrad geodézie, kartografie a katastra SR a ŠÚ SR.

Tabuľka č.V: Miera disparity v nezamestnanosti medzi najhorším a najlepším okresom v rámci kraja (absolútny rozdiel)

	06/03	12/02	12/01	12/00	12/99	12/98	12/97
Bratislavský	2,9	7,0	9,8	9,4	11,0	7,8	5,8
Trnavský	3,8	6,8	9,0	8,5	8,9	7,9	7,7
Trenčiansky	8,1	11,0	11,4	10,1	12,0	13,5	10,4
Nitriansky	8,0	11,4	8,7	7,5	9,4	8,1	6,6
Žilinský	5,7	8,3	10,0	9,4	11,3	10,1	10,0
Banskobystrický	19,9	26,7	24,0	21,5	28,0	25,7	20,1
Prešovský	10,8	14,5	11,8	9,4	10,9	12,9	12,8
Košický	13,9	17,9	16,6	13,6	18,8	14,3	14,2
SR: medzi kraji	18,2	19,1	19,8	18,0	18,9	17,0	13,7

Prameň: Výpočty autorov na základe údajov NÚP.

Tabuľka č.VI: Okresy s najvyššou mierou evidovanej nezamestnanosti (v %)

	k 30.6.2003	k 31.12.2001	k 31.12.1999	k 30.6.1997
1	Rimavská Revúca	Rimavská Sobota	Rimavská Sobota	Rimavská Sobota
2	29,69	35,45	37,36	26,61
3	2	2	2	2
3	Trebišov	Trebišov	Trebišov	Trebišov
4	27,76	33,81	33,71	22,57
4	3	3	3	3
4	Veľký Krtíš	Veľký Krtíš	Veľký Krtíš	Veľký Krtíš
5	27,74	31,96	33,63	22,05
5	4	4	4	4
5	Rožňava	Rožňava	Rožňava	Rožňava
6	27,69	31,89	33,09	21,94
6	5	5	5	5
6	Sobrance	Sobrance	Sobrance	Sobrance
7	24,79	30,90	32,91	21,56
7	6	6	6	6
7	Košice - okolie	Košice - okolie	Košice - okolie	Košice - okolie
8	24,46	30,59	31,18	21,35
8	7	7	7	7
8	Michalovce	Michalovce	Michalovce	Michalovce
9	24,20	29,71	31,16	19,78
9	8	8	8	8
9	Kežmarok	Kežmarok	Kežmarok	Kežmarok
10	23,95	29,66	30,74	19,62
10	9	9	9	9
10	Lučenec	Lučenec	Lučenec	Lučenec
11	23,83	28,87	30,03	18,94
11	10	10	10	10
11	Žarnovica	Žarnovica	Žarnovica	Žarnovica
12	23,41	27,96	29,87	18,90
12	11	11	11	11
12	Kežmarok	Kežmarok	Kežmarok	Kežmarok
12	22,99	27,77	29,64	18,58
12	12	12	12	12
12	Sabinov	Sabinov	Sabinov	Sabinov

13	Gelnica	22,90	Sabinov	27,51	13 Bardejov	29,55	Spišská Nová Ves	18,43
14	Poltár	22,45	Komárno	26,61	14 Ves	28,79	Stropkov	18,17
15	Levice	22,07	Snina	26,36	15 Svidník	28,18	Levice	17,75
16	Zlaté Moravce	21,80	Poltár	26,14	16 Poltár	27,92	Levoča	17,70
17	Medzilaborce	21,42	Zlaté Moravce	25,99	17 Levoča	27,61	Svidník	17,53
18	Vranov nad Topľou	20,58	Žarnovica	25,98	18 okolie	27,59	Medzilaborce	17,11
19	Ves	20,43	Levice	25,92	19 Lučenec	26,78	Šaľa	17,06
20	Detva	20,36	Ves	25,79	20 Humenné	26,28	Bardejov	16,68
	Priemer 10	26,34	Priemer 10	31,79	Priemer 10	32,76	Priemer 10	21,74
	Priemer 20	24,09	Priemer 20	29,20	Priemer 20	30,49	Priemer 20	19,77
<b>P</b>								
<b>O</b>	Priemer kraja	21,46	Priemer kraja	27,43	<b>PO</b> Priemer kraja	30,19	Priemer kraja	19,61
<b>K</b>					<b>K</b>			
<b>E</b>	Priemer kraja	25,78	Priemer kraja	31,00	<b>E</b> Priemer kraja	32,20	Priemer kraja	20,87

Prameň: NÚP a výpočty autorov.

Tabuľka č.VII: Environmentálna infraštruktúra (v %)

Kraj, SR	Podiel obyvateľov zásobovaných h vodou z verejných vodovodov		Podiel obyvateľov napojených na verejnú kanalizačnú sieť	
	1998	2001	1998	2001
SR spolu	82,1	83,4	54,5	55,2
Bratislavský	94,2	95,8	81,8	82,5
Trnavský	82,3	89,8	44,6	45,0
Trenčiansky	74,1	74,2	52,6	53,2
Nitriansky	82,0	82,7	44,9	45,7
Žilinský	83,9	85,4	48,4	48,8
Banskobystrický	82,3	89,2	56,8	56,4
Prešovský	74,8	73,6	50,9	51,1
Košický	77,1	77,5	57,2	56,9

Prameň: Štatistický úrad SR.

Tabuľka č.VIII: Rómske osady a zásobovanie vodou k 31.12.2002

<b>Kraj</b>	<b>Osady</b>	<b>Verejný vodovod</b>	<b>Studne</b>	<b>Bez zdroja</b>
SR spolu	484	226	208	50
Bratislavský	10	7	1	2
Trnavský	12	5	4	3
Trenčiansky	8	5	1	2
Nitriansky	12	7	5	0
Žilinský	8	5	2	1
Banskobystrický	111	59	35	17
Košický	97	39	51	7
Prešovský	226	99	109	18

Prameň: Úrad vlády SR.

**Príloha č.2: Modely regionálneho rastu<sup>292</sup>**

<b>Neoklasické</b>							
<b>Autor</b>	<b>Názov teórie</b>	<b>Jadro teórie</b>	<b>Príčina medziregionálnych rozdielov</b>	<b>Hlavné mechanizmy spôsobujúce tendenciu</b>	<b>Tendencia</b>	<b>Hlavné subjekty</b>	<b>Implikácie pre regionálnu politiku</b>
G.H. Borts, J.L. Stein (1964)	Jedno a dvojsektorové modely rastu	Rast závisí v dlhodobom období na množstve kapitálu, pracovnej sily a na technickom pokroku; v krátkodobom období závisí na vzdialenosti od stavu rovnováhy.	Rozdielna vybavenosť regiónov výrobnými faktormi.	Klesajúce výnosy kapitálu i práce, mobilita pracovných síl a kapitálu, kongescia a vysoké náklady v centrálnych regiónoch.	konvergencia	Racionálne konajúci jednotlivci, kapitál.	Automatická tendencia k vyrovnávaniu reg. rozdielov; Reg. pol má iba posilniť vyrovnávajúce mechanizmy, napr. zvýšiť mobilitu.
<b>Nová ekonomická geografia</b>							
P.A. David (1985), W.B. Arthur (1988)	Path dependence resp. QWERTY	Decentralizované rozhodovanie môže viesť k suboptimálnemu riešeniu, napr. pri výbere technológie, rastúce výnosy vedú k nestabilite namiesto k ekvilibriu.	Náhoda, prírodné podmienky, silný subjekt, historická udalosť	Úspory z rozsahu, aglomeračné výhody, nedokonalá konkurencia, lock-in (inercia), sieťový efekt.	divergencia	Inštitúcie, ľudia.	K rastu môže dôjsť kdekoľvek, stačí ho iniciovať.
P. Romer (1986), S. Rebelo (1991)	Nová teória endogenného rastu	Cobb-Douglasova produkčná funkcia je modifikovaná na rastúce výnosy z rozsahu a rozšírená napr. o ukazovateľ ľudského kapitálu; znalosti sú považované za základný druh kapitálu.	Rozdiely vo vybavenosti regiónov ľudskými zdrojmi, a technológiou	Rastúce výnosy z kapitálu (vrátane ľudského kapitálu, resp. akumulácia znalostí), externé úspory a naopak klesajúce výnosy z investícií do nových znalostí. Transfer znalostí a technologického pokroku.	konvergencia	Súkromné subjekty, vláda.	Štátne zásahy majú vplyv na to, akej z množstva rovnováh bude dosiahnuté
P. Krugman	Nová teória obchodu	Ekonomický vývoj je vývojom od náhodilosti	Náhoda, prirodzená	Rastúce výnosy z rozsahu, nedokonalá konkurencia,	divergencia	Firmy, ľudia.	Reg. pol má podporovať

<sup>292</sup> Spracované podľa Blažek a Uhlíř (2002).



(1991), M. Porter (1990)		k usporiadaniu.	výhoda.	výhodná poloha, externé úspory, aglomeračné výhody (zdieľanie trhu práce, šírenie technológií, rozsiahly trh), klesajúce dopravné náklady, význam pozitívnych očakávaní.			špecializáciu, zvyšovať status podnikov a medziregionálny obchod; decentralizácia hospodárskych politík; dočasná ochrana rozvíjajúcich sa ekonomík umožňujúca dosiahnuť úspor z rozsahu a externých úspor.
--------------------------	--	-----------------	---------	--	--	--	--

#### Teórie jadro-periféria

G. Myrdal (1957)	Teória kumulatívnych príčin	Ak vznikne z akýchkoľvek dôvodov rozdiel medzi regiónmi, ďalší vývoj rozdiely zvýši.	Fyzicko-geografické, historické.	Externé úspory, aglomeračné výhody, konkurencia, medziregionálne rozdiely v produktivite práce sú väčšie ako rozdiely v mzdách.	divergencia	Firmy, štát.	Integrovaný rozvojový plán, celospoločensky prospešné investície, ktoré umožnia dosiahnuť vonkajšie úspory ďalším subjektom, odloženie spotreby a presunutie zdrojov na investície.
A. Hirschman (1958)	Teória nerovnomerného rozvoja	Rozdiely sú základnou a nevyhnutnou podmienkou rastu.	Vlastnosť reality, psychosociálne precenenie aglomeračných výhod.	Konkurencia, selektívna migrácia, mobilita kapitálu, filtrovanie reality.	divergencia	Firmy, ľudia.	Nevyhnutné najprv posilniť jadro a potom pomôcť perifériám daňovými úľavami a úpravami monetárnej politiky.
F. Perroux (1950), J.	Teória pólov rastu resp.	Niektoré odvetvia rastú rýchlejšie a sú	Rozdiely v ekonomickej	Medziodvetvové väzby, regionálny multiplikátor,	divergencia	Firmy.	Implementovanie hnacích odvetví do

Boudeville (1966)	teória centier rastu a rastových ôs	významnejšie ako iné.	štruktúre.	vonkajšie a vnútorné aglomeračné úspory.			ekonomiky.
D. North (1955)	Teória exportnej základne	Rozlišovanie základných (exportných) a doplnkových odvetví (obslužných).	Dopyt po tovare produkovanom v regióne.	Vonkajší impulz, export, vnútorné úspory, aglomeračné výhody, technologický pokrok.	divergencia	Firmy.	Posilnenie exportných odvetví v regióne.
J. Friedmann (1966)	Všeobecná teória polarizovaného rozvoja	Nerovnomerné rozdelenie moci a bohatstva v ekonomike a v spoločnosti, motorom zmien sú premeny vzťahov autority a podriadenosti.	Miera autonómie regiónov a schopnosť tvorby inovácií.	Efekt dominancie, informačný efekt, psychologický efekt, modernizačný efekt, výrobný efekt.	divergencia, v ďalších fázach konvergencia	Ľudia, firmy.	Decentralizácia, posilňovanie mestských regiónov na perifériách.
<b>Neo/postmarxistické a štrukturalistické teórie regionálneho rozvoja</b>							
D. Harvey (1982)	Tretia úroveň teórie krízy	Striedanie nadakumulácie a znehodnotenia kapitálu v priestore a čase, rozpor medzi mobilným a nemobilným kapitálu, t.j. časť kapitálu musí byť nemobilná (napr. infraštruktúra), aby iný kapitál bol vysoko mobilný.	Konflikt, či konkurencia lokálnych/teritoriálnych aliancií brániacich znehodnoteniu nemobilného kapitálu v danom mieste.	Triedny antagonizmus, technologický vývoj, investície do nemobilnej infraštruktúry s vysokými úsporami z rozsahu vyžadujúcimi koncentráciu, hľadanie relatívnej nadhodnoty a inercie v chovaní teritoriálnych aliancií.	divergencia	Lokálne/teritoriálne aliancie rôznych aktérov, aliancie môžu vzniknúť na akejkoľvek úrovni.	Úplná zmena vzťahov pri výrobe, odstránenie kapitalizmu.
N. Smith (1984)	Hojdačková teória nerovnomerného rozvoja	Nerovnomerný rozvoj je spôsobený nerovnými spoločenskými vzťahmi.	Deľba práce v spoločnosti, deľba kapitálu medzi jednotlivé spôsoby akumulácie (napr. medzi výrobu výrobných	Pozemková renta na miestnej úrovni, deľba práce na národnej úrovni, rôzne spôsoby určovania hodnoty práce na globálnej úrovni, centralizácia a koncentrácia kapitálu, rozdiely v mzdách a kvalifikácii, finančný kapitál môže pôsobiť konvergenčne i divergenčne.	divergencia	Kapitál.	Robotnícke hnutie.

			prostriedkov a spotrebného tovaru).				
S. Holland (1976)	Teória mezo-ekonomiky.	Neexistuje dokonalá konkurencia a stále väčšiu úlohu v ekonomike hrajú firmy v oligopolnom postavení.	Nerovné rozdelenie moci a oligopolné postavenie firiem na trhu.	Lobovanie u vlád, používanie transferových cien, využívanie lacnej pracovnej sily, rozdiel medzi mobilitou pracovných síl a kapitálu.	divergencia	Veľké firmy.	Posilnenie regulačnej úlohy štátu, úloha odborov, posilnenie verejného sektoru, investície z verejného i súkromného sektoru do zaostalejších regiónov.
A. Emmanuel (1972)	Teória nerovnej smeny.	Ceny tovaru sú určené výškou miezd, nie naopak.	Monopolné postavenie robotníkov vo vyspelých štátoch oproti robotníkom z rozvojových krajín.	Nerovnaké podmienky medzinárodného obchodu.	divergencia	Firmy, štáty.	Obmedzenie obchodu s vyspelými krajinami, zavedenie celosvetovej dane z príjmov.
R. Vernon (1966), A.R. Markusen (1985)	Teória výrobných/ziskových cyklov	Presuny výroby medzi regiónmi podľa fázy zrelosti výrobku, prosperita regiónov závisí na rozmiestnení oligopolov dosahujúcich superzisky.	Každý región má inú konkurenčnú výhodu, ktorá predurčuje, v ktorej fáze životného cyklu	Štandardizácia výrobných postupov, rastúca cenová konkurencia, zmeny v potrebe koncentrácie výroby, difúzia inovácií, zmeny vo vzťahoch kapitálu a práce.	divergencia	Firmy, oligopoly.	Nové mechanizmy priemyselnej politiky, s cieľom integrovať spoločenské náklady do procesu rozhodovania

			výrobku je výhodné ho v danom regióne vyrábať.				o postavení či uzavretí podniku.
<b>Regulačná teória</b>							
A. Lipietz (1986), M. Aglietta (1979), R. Boyer (1990)	Regulačné teórie	Striedanie dlhých období stability zapríčinené zmenou sociálnej regulácie a ekonomickej akumulácie (napr. prechod od fordizmu k postfordizmu).	Rozdielne formy sociálnej regulácie, rozdielne vzťahy pri výrobe, politický a inštitucionálny kontext.	Regulačné mechanizmy: monetárny systém a peňažné mechanizmy, mechanizmy vyjednávania o pracovných vzťahoch a mzdách, formy konkurencie vo vnútri súkromného sektoru i vo vzťahu k subjektom verejného sektoru, charakter a úloha štátu.	Striedanie konvergencie a divergencie	Inštitúcie (legislatíva, normy a vzorce chovania), t.j. výsledok pôsobenia regulácie, štát.	Úlohou štátu je vytvoriť sociálne spravodlivú a ekonomicky udržateľnú reguláciu, ktorá zodpovedá danému režimu akumulácie kapitálu.
<b>Teória priestorovej deľby práce</b>							
D. Massey (1984)	Teória priestorovej deľby práce	Triedne a sociálne vzťahy pri výrobe.	Nerovnaké postavenie pracujúcich oproti kapitalistom, systematické využívanie rozdielov medzi regiónmi veľkými firmami k maximalizácii ziskov	Deľba zisku, akumulácia kapitálu, nerovnomerné rozdelenie ekonomickej a politickej moci medzi regiónmi.	divergencia	Kapitalisti, veľké firmy, pracujúci, vláda.	Radikálna decentralizácia, zmena spoločensko-ekonomického systému.
<b>Inštitucionálne smery regionálneho rozvoja</b>							
M. Piore, Ch. Sabel (1984), A.J. Scott	Teória flexibilnej špecializácie/a kumulácie	Vertikálna dezintegrácia výroby, ústup od masovej výroby k malosériovej (uplatnenie regulačnej	Rozdiely v kultúrnom rámci pre organizáciu	Re-skilling, externé úspory, aglomeračné výhody, tímová práca.	divergencia	Malé firmy v málo industrializovaných	Štát má udržiavať konkurenčné prostredie a napomáhať

(1988)		teórie na obdobie fordizmu a postfordizmu).	výroby i pre správanie sa firiem.			oblastiach,	reštrukturalizácii.
S. Brusco (1982), G. Becattini (1978), Bagnasco (1977)	Teória výrobných okrskov	Základom prosperity regiónu sú kvalitné sociálne, kultúrne a inštitucionálne štruktúry a nehierarchický systém organizácie spolupráce malých firiem.	Rozdiely v kultúrnom rámci pre organizáciu výroby i pre správanie sa firiem.	Networking, úspory z rozsahu i zo špecializácie, deľba práce medzi firmami, vzájomná závislosť, zdieľanie informácií, inovácie, eliminácia rigidného delenia sa na manuálne pracujúcich a manažérov, adaptívna pracovná sila.	divergencia	Sieť malých firiem a podporných inštitúcií, adaptívna a inovatívna pracovná sila.	Podpora vytvárania spoločných inštitúcií podporujúcich malé firmy.
B.A. Lundvall (1992), R. Florida (1995), A. Saxenian (1994)	Teória učiacich sa regiónov	Konkurencieschopnosť je založená na lepšej schopnosti sa ďalej učiť.	Sociokultúrne a inštitucionálne rozdiely.	Existencia pozitívnych spätných väzieb v oblasti učenia, preberanie nových technológií a postupov, trhová i mimotrhovú výmenu informácií, existencia technologickej infraštruktúry.	divergencia	Firmy, inštitúcie, regionálne inovačné systémy.	Podpora regionálnych inovačných systémov (školy-samospráva-firmy)

### Príloha č.3: Hodnotenia Slovenska Európskou komisiou v oblasti regionálnej politiky

Hodnotenie /rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Pozitíva</b>	- „Zásady pre hospodársku politiku“, ktorých uplatňovanie jednotlivými ministerstvami rešpektuje určité regionálne špecifiká.	- prijatie „Plánu štátnej regionálnej politiky“, ktorý predpokladá tvorbu ďalšej legislatívy; - prijatie rozhodnutia o	- plán presunúť a koncentrovať kompetencie a zodpovednosť za štátnu regionálnu politiku na MVVP SR <sup>(i)</sup> ; - vytvorenie Rady vlády SR	- vytvorenie Ministerstva pre výstavbu a regionálny rozvoj; - vypracovanie programovacích dokumentov (IPRSR SR, ISPA a SAPARD);	- prijatie Zákona o podpore regionálneho rozvoja; - vypracovanie a schválenie NPRR; - pokrok pri rešpektovaní princípu partnerstva;	- schválenie územného členenia NUTS a odsúhlasenie s EK; - predbežné uzatvorenie Kapitoly č.21 bez prechodných období = súlad legislatívy z EÚ; - posilnenie inštitucionálnych	- ďalší pokrok v prijímanej legislatíve, hlavne v oblasti viacročného rozpočtového programovania; - zlepšenie medzirezortnej

		vytvorení Národnej agentúry pre regionálny rozvoj a siete regionálnych rozvojových agentúr.	pre regionálnu politiku;	- vytvorenie Prípravnej komisie pre štrukturálne fondy EÚ.	- začatie vytvárania a posilňovania inštitúcií; - zlepšenie štatistík na regionálnej úrovni (NUTS III).	štruktúr, zriadenie Národného monitorovacieho výboru; - začatie prepracovania NRP; - výrazný pokrok v oblasti finančného riadenia a kontroly.	komunikácie; - pokrok v budovaní administratívnych štruktúr; - dokončenie programových dokumentov;
<b>Negatíva</b>	- značné regionálne disparity a ich neriešenie; - absencia legislatívy; - značná centralizácia rozhodnutí, samospráva má obmedzené možnosti zapájať sa do regionálnych projektov; - nízka koordinácia medzi ministerstvami; - veľmi obmedzené zdroje na spolufinancovanie regionálneho rozvoja; - veľmi nízka administratívna a rozpočtová kapacita pre programovanie, riadenie, hodnotenie a kontrolu podpory EÚ.	- deklaratívnosť opatrení – žiadne konkrétne kroky k naplneniu slov; - nedostatočné kapacity na prijímanie pomoci EÚ: rozpočtové a administratívne; - nevhodná inštitucionálna štruktúra.	- nedostatočné kapacity a chýbajúca legislatíva; - málo skúseností s programovaním a vyhodnocovaním.	- nové členenie NUTS III nerešpektujúce dohodu s Eurostatom; - neexistencia legislatívy, nízka koordinácia medzi ministerstvami, nedostatočná inštitucionálna kapacita; - nerešpektovanie princípu partnerstva; - oneskorenie sa reformy verejnej správy; - nedostatočné štatistické údaje o regiónoch; - nedostatok odborníkov na MVRR SR.	- žiadny pokrok vo vytváraní procedúr a inštitútov v oblasti monitorovania a hodnotenia (nemožnosť realizovať ex-ante hodnotenie); - nízka kvalita NPRR a chýbajúce ex-ante hodnotenie; - nízka technická úroveň prípravy projektov (pipeline); - pretrvávajúca nízka koordinácia medzi ministerstvami; - nedobudovanosť inštitúcií.	- nedostatky v koordinácii medzi ministerstvami a inými aktérmi regionálnej politiky; - nedostatky v administratívnych a personálnych kapacitách inštitúcií; - určité nedostatky pri rešpektovaní princípu partnerstva; - nízka technická príprava projektov (project pipeline); - nedostatky pri tvorbe monitorovania a hodnotenia.	- nedostatky v implementácii legislatívy do praxe, hlavne v oblasti štátnej pomoci a verejného obstarávania; - málo kvalifikovaná pracovná sila v zodpovedných inštitúciách, potreba urýchleného vzdelávania a tréningov; - pomalá implementácia opatrení a štruktúr v oblasti finančného riadenia a kontroly; - pretrvávajúce nedostatky v koordinácii a rešpektovaní princípu partnerstva.
<b>Záver a</b>	Slovensko preukazuje	Slovensko nemá	Bol urobený len	Pretrvávajú	Slovensko len málo	Slovensko dosiahlo	Slovensko splnilo

<b>vzťah k fondom EÚ</b>	iba vo veľmi limitovanom množstve prvky integrovanej rozvojovej politiky, ktoré rešpektujú princípy štrukturálnej politiky EÚ. Nie je možné určiť kapacitu a schopnosť Slovenska spolufinancovať podporu EÚ.	kapacity pre účasť na štrukturálnej politike EÚ.	malý pokrok pre implementáciu štrukturálnej politiky EÚ. Slovensko musí urgentne vynaložiť veľa snahy na prípravu implementácie štrukturálnych fondov.	podstatné problémy a len limitovaný pokrok bol dosiahnutý.	pokročilo vo vytváraní štruktúr potrebných na implementáciu štrukturálnych fondov EÚ.	pokrok v implementácií štrukturálnych politík EÚ a zosúladiť svoju legislatívu s Acquis, ale efektívne administratívne štruktúry existujú len v obmedzenom rozsahu. Musí naďalej zlepšovať koordináciu a dodržiavať princíp partnerstva.	podmienky EK v oblasti teritoriálnej organizácie a programovania. Len čiastočne však spĺňa kritéria v oblasti implementácie legislatívy, budovania inštitúcií a v oblasti finančného riadenia a kontroly.
--------------------------	--	--	--	--	---	--	---

Poznámky: (i) MVVP – Ministerstvo výstavby a verejných prác SR. Prameň: Pravidelné správy Európskej komisie o pripravenosti Slovenskej republiky na členstvo v Európskej únii.

**Príloha č. 4: Inštitucionálne zabezpečenie riadiacich, sprostredkovateľských, implementačných a platobných orgánov**

<b>Program</b>	<b>Riadiaci orgán</b>		<b>Sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom</b>	
Rámec podpory spoločenstva (CSF)	MVRR SR, sekcia riadenia pomoci EÚ, odbor riadenia pre CSF			
Operačný program Základná infraštruktúra (OP ZI)	MVRR SR	Agentúra na podporu regionálneho rozvoja, odbor riadenia Operačného programu Základná infraštruktúra	MŽP SR	priorita 2 – environmentálna infraštruktúra: sekcia zahraničnej pomoci a medzinárodných vzťahov
			MDPT SR	priorita 1 – dopravná infraštruktúra: Koordinačný výbor MDPT SR pre fondy EÚ
Sektorový operačný program Ľudské zdroje (SOP ĽZ)	MPSVR SR	odbor riadiacej jednotky ESF – útvar riadiaceho orgánu pre SOP ĽZ	MŠ SR	sekcia európskej integrácie, odbor pre Európsky sociálny fond
			Národný úrad práce	odbor politiky a programov EÚ
Sektorový operačný program Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	MP SR	odbor štrukturálnej politiky	MP SR	Divízia pre usmerňovaciu sekciu Pôdohospodárskej platobnej agentúry
Sektorový operačný program Priemysel a služby (SOP PaS)	MH SR	Sekcia pre európske záležitosti, odbor riadenia Sektorového operačného programu	Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania	
			Slovenská energetická agentúra	
			Slovenská agentúra pre rozvoj cestovného ruchu	
			Slovenská agentúra pre rozvoj investícií a obchodu	
Jendotný programovací dokument NUTS II Bratislava Cieľ 2 (SPD 2)	MVRR SR	Sekcia riadenia pomoci z EÚ, odbor riadenia SPD 2		
Jendotný programovací dokument NUTS II Bratislava Cieľ 3 (SPD 3)	MPSVR SR	odbor riadiacej jednotky ESF, útvar riadiaceho orgánu pre SPD 3 a iniciatívy EQUAL	MŠ SR	sekcia európskej integrácie, odbor pre Európsky sociálny fond
			NÚP	odbor politiky a programov EÚ
Kohézny fond	MVRR SR	sekcia riadenia pomoci EÚ	MŽP SR	Sekcia zahraničnej pomoci a medzinárodných vzťahov
			MDPT SR	Koordinačný výbor MDPT SR pre fondy EÚ
Iniciatíva spoločenstva EQUAL	MPSVR SR	odbor riadiacej jednotky ESF, útvar riadiaceho orgánu pre SPD 3 a iniciatívy EQUAL		
Iniciatíva spoločenstva INTERREG	MVRR SR			



<b>Program</b>	<b>Platobný orgán</b>	
Štrukturálne fondy	MF SR	Sekcia európskych záležitostí, Útvar platobného orgánu pre štrukturálne fondy EÚ
Kohézny fond	MF SR	Sekcia európskych záležitostí, odbor Národného fondu

Prameň: Úrad vlády SR.

## Zoznam skratiek

EK	–	Európska komisia
EÚ	–	Európska únia
SR	–	Slovenská republika
MVRR	–	Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR
MH	–	Ministerstvo hospodárstva SR
MP	–	Ministerstvo pôdohospodárstva SR
MD	–	Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR
MŽP	–	Ministerstvo životného prostredia SR
MF	–	Ministerstvo financií SR
ÚSRSVT	–	Úrad pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky SR
ŠÚ SR	–	Štatistický úrad SR
NÚP	–	Národný úrad práce
OÚP	–	Okresný úrad práce
APRR	–	Agentúra na podporu regionálneho rozvoja
RRA	–	Regionálna rozvojová agentúra
NARMSP	–	Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania
RPIC	–	Regionálne poradenské a informačné centrum
BIC	–	Podnikateľské informačné centrá
CSF	–	Community Support Framework – Rámec podpory Spoločenstva
SPD	–	Single Programming Document – Jednotný programový dokument
SOP	–	Sektorový operačný program
ROP	–	Regionálny operačný program
ERDF	–	European Regional Development Fund – Európsky fond regionálneho rozvoja
ESF	–	European Social Fund – Európsky sociálny fond
EAGGF	–	European Agriculture Guidance and Guarantee Fund – Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond
FIFG	–	Financial Instrument for Fisheries Guidance – Finančný nástroj na usmerňovanie rybolovu
FM	–	Finančné memorandum
RO	–	Riadiaci orgán
HDP	–	Hrubý domáci produkt
PZI	–	Priame zahraničné investície
IPRaSR	–	Integrovaný plán regionálneho a sociálneho rozvoja
NPRR	–	Národný plán regionálneho rozvoja
NRP	–	Národný rozvojový plán
EDIS	–	Rozšírený decentralizovaný implementačný systém

## Zoznam tabuliek

Tabuľka č.1: Klasifikácia regiónov NUTS podľa počtu obyvateľov

Tabuľka č.2: Všeobecné charakteristiky regiónov k 31.12.2002

Tabuľka č.3: Transformácia SR v rokoch 1990-2002

Tabuľka č.4: Regionálny HDP, bežné ceny  
 Tabuľka č.5: Podiel jednotlivých sektorov na hrubej pridanej hodnote, rok 2000, v %  
 Tabuľka č.6: Priame zahraničné investície v SR (k 30.6.2003, mil. Sk, b.c.)  
 Tabuľka č.7: Mesačné náklady práce podľa vlastníctva firmy (v Sk/zamestnanec)  
 Tabuľka č.8: Produktivita práce v priemysle a náklady práce v roku 2002, SR=100, v %  
 Tabuľka č.9: Regionálna nezamestnanosť v rokoch 1997-2003  
 Tabuľka č.10: Trh práce vo vybraných krajinách v druhom polroku 2000  
 Tabuľka č.11: Počet nezamestnaných na 1 voľné pracovné miesto  
 Tabuľka č.12: Priemerná mesačná mzda  
 Tabuľka č.13: Proces urbanizácie 1920-1997, podiel mestského obyvateľstva v %  
 Tabuľka č.14: Veľkostná štruktúra obcí  
 Tabuľka č.15: Dopravná sieť v SR v regionálnom členení (podiel v %, rok 2001)  
 Tabuľka č.16: Regionalizácia SR podľa NUTS  
 Tabuľka č.17: Hospodárenie a dlhy obcí (v mil. Sk, ak neuvedené inak)  
 Tabuľka č.18: Ciele a priority Národného rozvojového plánu  
 Tabuľka č.19: Rozdelenie pomoci zo štrukturálnych fondov na jednotlivé operačné programy  
 Tabuľka č.20: Alokácia predvstupových prostriedkov EÚ na Slovensku podľa programov  
 Tabuľka č.21: Členenie predvstupovej pomoci v SR podľa oblastí podpory (1993-2001)  
 Tabuľka č.22: Alokácia a čerpanie prostriedkov PHARE, 1990-2000, mil. EUR  
 Tabuľka č.23: Prehľad kontrahovania a čerpania prostriedkov z programu PHARE k 31.10.2003  
 Tabuľka č.24: Navrhované finančné alokácie ISPA v oblasti životného prostredia na rok 2003  
 Tabuľka č.I.: Očakávané výhody z členstva v EÚ podľa názorov respondentov v rokoch 1995 až 2003 (v %)  
 Tabuľka č.II.: Slovensko 1960-2000  
 Tabuľka č.III.: Top odvetvia priemyslu v krajoch (nad 5%)  
 Tabuľka č.IV.: Byty a nevybavené vklady do katastra nehnuteľností  
 Tabuľka č.V.: Miera disparity v nezamestnanosti medzi najhorším a najlepším okresom v rámci kraja (absolútny rozdiel)  
 Tabuľka č.VI.: Okresy s najvyššou mierou evidovanej nezamestnanosti (v %)  
 Tabuľka č.VII.: Environmentálna infraštruktúra (v %)  
 Tabuľka č.VIII.: Rómske osady a zásobovanie vodou k 31.12.2002

Box č.1: Zákony súvisiace s prípravou Slovenska na regionálnu politiku EÚ  
 Box č.2: Nedostatky NPRR SR podľa EK  
 Box č.3: Schémy štátnej pomoci  
 Box č.4: Príklady problémových projektov PHARE

### **Použitá literatúra**

BACHTLER, John : *Evaluating solutions to regional development in the European Union*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 2003.

BASILE, R. a NARDIS, S. a GIRARDI, A.: *Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union*. Rome: Institute for Studies and Economic Analyses, 2001.

BENČ, Vladimír: *Regionálna politika*. In: MARCINČIN, Anton (ed.): *Hospodárska politika na Slovensku 2000-2001*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, str. 289-322, 2002a.

BENČ, Vladimír: *Príprava Slovenska na integráciu do EÚ*. In: MARCINČIN, A. a LUBYOVÁ, M. (ed.): *EÚ-Monitoring 2002*. Bratislava: SFPA a FES, 2002b.

BENČ, Vladimír: *Skúsenosti a príprava Slovenskej republiky na štrukturálne fondy EÚ*. In: WOKOUN, René (ed.): *Teorie a metodologie evaluací operačních programu EU*. Praha: Vysoká škola ekonomická, str. 35-47, 2002c.

BLAŽEK, Jiří a UHLÍŘ, David: *Teorie regionálního rozvoje. Nástin, kritika, klasifikace*. Praha, Univerzita Karlova, 2002.

BOLLEN, F. a HARTWIG, I. a NICOLAIDES, P.: *European Union Structural Funds beyond Agenda 2000 – reform and Implications for Current and Future Members States*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000.

BRUNCKO, Martin: *Reálna konvergencia v kontexte Európskej integrácie*. In: MARCINČIN, Anton (ed.): *Hospodárska politika na Slovensku 2000-2001*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, str. 323-340, 2002.

BRZICA, Daneš: *Foreign direct investment in the Slovak republic in the period 1993-1996: Theory, policy, facts and future*. Bratislava: Slovenská akadémia vied, 1999.

BRZICA, D. a GAŠPARÍKOVÁ, J. a NEMCOVÁ, E.: *Impact of Different Forms of Economic Policy on SMEs and Regional Development*. Príspevok na konferenciu COST, Praha, 2003.

DAUDERSTÄDT, M. a WITTE, L. (eds.): *Cohesive Growth in the Enlarging Euroland.*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2001.

EUROBAROMETER: *Candidate Countries Eurobarometer. Report no. 2000.2 (December 2002)*, Brussels: Európska Komisia, 2002/2.

Európska komisia: *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies (Regional development studies)*. Luxembourg: Office of official publications of the European Communities, 1997a.

Európska komisia: *Agenda 2000 – Commission opinion on Slovakia's application for membership of the European union*. (DOC/97/20). Brussels: European Commission, 1997b.

Európska komisia: *Pravidelná správa o pripravenosti Slovenskej republiky na členstvo v Európskej únii*. Brussels: European Commission, 1998a.

Európska komisia: *Driving regional development. EU Structural funds programmes in the UK*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1998b.

Európska komisia: *Pravidelná správa o pripravenosti Slovenskej republiky na členstvo v Európskej únii*. Brussels: European Commission, 1999a.

Európska komisia: *Sixth periodic report on the social and economic situation and development of the regions in the European Union*. Luxembourg: Office of official publications of the European Communities, 1999b.

Európska komisia: *First progress report on economic and social cohesion*. Brussels: European Commission, 2000a.

Európska komisia: *Pravidelná správa o pripravenosti Slovenskej republiky na členstvo v Európskej únii*. Brussels: European Commission, 2000b.

Európska komisia: *Second report on economic and social cohesion*. [COM(2001) 24 final.]. Brussels: European Commission, 2001a.

Európska komisia: *Pravidelná správa o pripravenosti Slovenskej republiky na členstvo v Európskej únii*. Brussels, European Commission, 2001b.

Európska komisia: *A European success story. EU regional policy in Ireland*. Brussels: The European Commission, 2001c.

Európska komisia: *Comments on the National Plan of Regional Development of the Slovak Republic*. Brussels: Directorates-General for Enlargement and Regional Policy, 2002a.

Európska komisia: *Pravidelná správa o pripravenosti Slovenskej republiky na členstvo v Európskej únii*. Brussels: European Commission, 2002b.

FUNCK, Bernard a PIZZATI, Lodovico: *European integration, regional policy and growth*. Washington: World Bank, 2003.

HAGOVSKÁ, A.: *Regionálna politika*. In: KOLLÁR, M. a MESEŽNIKOV, G. (ed.): *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, str. 513-527, 2000.

HAULÍKOVÁ, Lucia – BENČ, Vladimír: *Disparity krajov v Slovenskej republike*. In: *Slovenská republika: štúdiá o životnej úrovni, zamestnanosti a trhu práce*. [Správa SB č.22 351-SK]. Štúdiá č.5, zväzok II. Washington: World Bank, 2001.

KRIVÝ, Vladimír: *Regióny*. In: BÚTORA, Martin (ed.): Slovensko 1996. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1997. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 1997.

LALL, S. a YILMAZ, S.: *Regional Economic Convergence: Do Policy Instruments Make a Difference?* Washington: The International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank, 2000.

LAUSCHMANN, E. (1973): *Grundlanden einer Theorie der Regionalpolitik*. Hannover: Gebruder Jandereck Verlag, 1973.

MACHÁČEK, J.: *Ekonomická kritéria lokalizace*. In: Acta Oeconomica Pragensia. Aplikovaná ekonomie. Číslo 2/2002. Praha: VŠE, str. 30-35, 2002.

MAIER, G. a TÖDTLING, Franz: *Regionálna a urbanistická ekonomika 2. Regionálny rozvoj a regionálna politika*. Bratislava: Elita, 1998.

MARCINČIN, A. a ZEMANOVIČOVÁ, D. a VAGAČ, L.: *Privatization methods and development in Slovakia*. Bratislava: CPHR, 1996.

MARCINČIN, Anton: *Regionálna politika*. In: BILČÍK, V. – BRUNCKO, M.(eds.): Európska únia dnes. Súčasný trendy a význam pre Slovensko. Bratislava: SFPA a IVO, str. 132-160, 2001.

Martín, C., Velázquez, F.J.: *An assessment of real convergence of less developed EU members: lessons for the CEEC candidates*. Madrid: The European Economy Group, 2001.

MATOUŠKOVÁ, Z. a MACHÁČEK, J. a POSTRÁNECKÝ, J. a TOTH, P.: *Regionální a municipální ekonomika*. Praha: Vysoká škola ekonomická. 2000

McENERY, J.H. (1981): *Manufacturing Two Nation. The sociological trap created by the bias of British regional policy against service industry*. Research monograph no. 36. London: The Institute of Economic Affairs, 1981.

MICHAELI, Eva a MATLOVIČ, René a KLAMÁR Radoslav: *Vybrané regionálnogeografické aspekty Rómskeho obyvateľstva v Prešovskom kraji*. In: Stály rozvoj regiónov. Skúsenosti, problémy, perspektívy. Zborník z konferencie. Prešov: ManaCon, 2002.

MLÁDEK, J.: *Teritoriálne priemyselné útvary Slovenska*. Bratislava: Univerzita Komenského, 1990.

MUNNELL, A. (1990): *How does public infrastructure affects regional economic performance?* Boston: Federal Reserve Bank of Boston, 1990.

NPPR: *Národný plán regionálneho rozvoja Slovenskej republiky*. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja, 2000. [Http://www.build.gov.sk](http://www.build.gov.sk).

NRP: *Národný rozvojový plán SR*. Bratislava: Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2003. [Http://www.build.gov.sk](http://www.build.gov.sk).

OUTRATA, R. a kol.: *Ekonomické a sociálne súvislosti vstupu SR do EÚ – prínosy a riziká*. Bratislava: Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, 2002

PAŠIAK, J. a GAJDOŠ, P. a FALŤAN, Ľ.: *Územná, regionálna a lokálna problematika Slovenska*. In: BÚTORA, M. a IVANTYŠYN, M.(ed.): *Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, str. 483-510, 1997.

PELAGIDIS, T.: *Real Convergence in Europe: What the Evidence Tells Us?* *Economy and Society*, Vol.26, No.4., 1998.

PHARE: *PHARE 2000 review. Strengthening preparation for membership*. Brussels: European Commission, 2000.

Programové vyhlásenie vlády SR: *Programové vyhlásenie vlády SR*. Bratislava: Úrad vlády SR, 1998. <http://www.government.gov.sk>.

[Regulation \(EC\) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics \(NUTS\) \(Official Journal L 154, 21/06/2003\)](#)

SIRÁK, Martin: *Regionálna politika*. In: MESEŽNIKOV, G. – IVANTYŠYN, M. (ed.): *Slovensko 1998-1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, str. 423-440, 1999.

Svetová banka: *Slovenská republika: štúdiá o životnej úrovni, zamestnanosti a trhu práce*. [Správa SB č.22 351-SK]. Washington: World Bank, 2001.

Svetová banka: *Slovenská republika – prístupový proces do EÚ. Prehľad rozvojovej politiky*. Bratislava: Svetová banka, zastúpenie v SR, 2002.

TEJ, Juraj: *Región a správa*. Prešov: Prešovská univerzita, Fakulta humanitných a prírodných vied, 2002.

TÓTH, Roland: *Koncepcné otázky regionálneho rozvoja*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre regionálnu politiku SAV, 2003.

Úrad vlády SR: *Stratégia reformy verejnej správy v Slovenskej republike*. Bratislava: Úrad vlády SR, 1999. [Http://www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)

Úrad vlády SR: *Zásady regionálnej politiky Slovenskej republiky*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2000. [Http://www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk).

Úrad vlády SR: *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2001. [Http://www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk).

Úrad vlády SR: *Kapitola 21. Regionálna politika a koordinácia štrukturálnych nástrojov*. Bratislava: Úrad vlády SR, 2002. [Http://www.government.gov.sk](http://www.government.gov.sk)

ÚSRSVT: *Koncepcia štátnej regionálnej politiky*. Bratislava: Úrad pre stratégiu rozvoja spoločnosti, vedy a techniky SR, 1997

VASCONCLOS, Á. a SEABRA, M.J. (eds.): *Portugal. A European Story*. Cascais: Principia, 2000.

VICKERMAN, R.W. (ed.): *Infrastructure and regional development*. London: Pion Limited, 1991.

WOKOUN, René: *Česká regionální politika v období vstupu do Evropské unie*. Praha: Vysoká škola ekonomická, Fakulta národohospodářská, 2003.